

Friedrich - Karl Schwakenberg

FILMFÖRDERUNG

Als Gegenstand der Wirtschaftslenkung
durch Finanzmittel

1972

1973

F I L M F Ö R D E R U N G
ALS GEGENSTAND DER WIRTSCHAFTSLENKUNG DURCH FINANZMITTEL

I n a u g u r a l - D i s s e r t a t i o n
zur Erlangung des akademischen Grades eines
Doktors der Rechte
durch den Fachbereich Rechtswissenschaft
der Westfälischen Wilhelms-Universität zu Münster

vorgelegt von
FRIEDRICH-KARL SCHWAKENBERG

aus Unna

1973



Erster Berichterstatter: Prof. Dr. Uber
Zweiter Berichterstatter: Prof. Dr. Menger
Dekan: Prof. Dr. Wessels
Tag der mündlichen Prüfung: 13. November 1972

	<u>Seite</u>
Einleitung	1
<u>1. Teil: Staat und Filmwirtschaft</u>	<u>3</u>
§ 1 Verhältnis von Staat und Filmwirtschaft von den Anfängen des Films bis 1945	3
I. Staat und Filmwirtschaft bis zur Ufa-Gründung	3
II. Gründung der Ufa und Weimarer Zeit	4
III. Filmpolitik im 3. Reich	5
§ 2 Filmförderung des Bundes (ohne FFG und FFE)	6
I. Lage der Filmwirtschaft nach 1945	6
II. Bürgschaftsaktionen des Bundes	8
III. Verwertung des Reichsfilmvermögens	10
IV. Filmpreise und -prämien	13
V. Kuratorium Junger Deutscher Film	15
VI. Nicht-projektbezogene Filmförderung	17
§ 3 Filmförderung der Länder	18
I. Ermäßigung der Vergnügungssteuer	19
II. Ausfallbürgschaften der Länder	21
III. Sonstige Filmförderung	22
§ 4 Filmförderung des Bundes nach der gegenwärtigen Rechtslage	23
I. Filmförderungsgesetz vom 22. Dezember 1967	23
1. Vorgeschichte des Filmförderungsgesetzes	23
2. Inhalt des Filmförderungsgesetzes	29
a) Grundgedanken und Grundzüge des Filmförderungsgesetzes	29
b) Filmförderungsanstalt und ihre Organe	30
c) Mittelaufbringung	31
d) Förderungshilfen an Filmproduzenten	31
aa) Arten der Förderungshilfen	31
(1) Grundförderung	31

(2) Zusatzförderung	33
(3) Erwerb und Verwertung der Fernsehnutzungsrechte	33
(4) Kurzfilmförderung	34
bb) Allgemeine Zuerkennungs- und Auszahlungsvoraussetzungen	34
(1) Deutscher Film	34
(2) Sittenklausel und Min- derqualitätsklausel	36
(3) Bewilligungs- und Aus- zahlungsvoraussetzungen des § 10 II u. III. FFG	37
cc) Zweckbindung und Nebenpflichten	39
dd) Beseitigung der Zuerkennung und Erstattungspflicht	40
(1) Beseitigung der Zuer- kennung vor Auszahlung	40
(2) Erstattungspflicht	43
e) Förderungshilfen an Filmtheater- besitzer und Filmwerbeeinrich- tungen	44
3. Vorläufige Ergebnisse und Auswirkun- gen des Filmförderungsgesetzes	45

II. Filmprämien nach dem Erlaß des Bundes- ministers des Innern vom 24. April 1970	49
1. Arten der Prämien	49
a) Der Deutsche Filmpreis	49
b) Weitere Filmprämien	50
c) Auszeichnung von Filmprogrammen und Vertriebsförderung	51
2. Teilnahmeberechtigung, Auswahl, Vergabe und Fälligkeit	52
3. Zweckbindung und Nebenpflichten	54
4. Beseitigung der Bewilligung und Rückzahlung der Prämien	55

2. Teil: Verwaltungsrechtliche Rechtsfragen 57

§ 5 Organisationsformen der Filmförderung 57

	<u>Seite</u>
I. Rechtsnatur der Filmförderungsanstalt (FFA)	57
II. Vergabe von Filmprämien durch den Bundesminister des Innern	65
§ 6 Verwaltungsrechtliche Qualifizierung der Filmförderungsmaßnahmen	67
I. Einteilung des Verwaltungshandelns	67
II. Funktion und Form der Förderungsmaßnahmen nach dem FFG	70
1. Förderungshilfen als ordnende Wirtschaftslenkung	70
a) Wirtschaftslenkung oder Kulturförderung	70
b) Rechtlicher Gehalt der wirtschaftslenkenden Maßnahmen nach dem FFG als ordnende Verwaltung	78
2. Förderungshilfen als Subventionen oder Ausgleichszahlungen	82
a) Filmabgabe als Ausgleichsabgabe	82
b) Filmabgabe und Förderungshilfen als System des Kapitalausgleichs zwischen Wirtschaftssubjekten	87
c) Anwendung von Subventionierungsgrundsätzen bezüglich Rechtsformen	90
3. Förderungshilfen als Hoheitsverwaltung	97
III. Funktion und Form der Prämienvergabe nach dem FFE	97
1. Prämienvergabe als leistende Verwaltung zu Zwecken der Kunstförderung	97
2. Prämien als Subventionen durch Verwaltungsakt	100
§ 7 Richtlinien; Nebenbestimmungen von Verwaltungsakten	107
I. Förderungshilfen (FFG)	107
II. Filmprämien (FFE)	112

§ 8 Rechtsfragen der Filmbewertung 115

I. Entscheidungen der Kleinen Kommission
über die Zusatzförderung (§ 9 FFG) 115

1. "Guter Unterhaltungsfilm" 115

2. Nachprüfbarkeit verwaltungsbehördlicher
Entscheidungen bei der Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe 116

3. Nachprüfbarkeit der Entscheidungen
der Kleinen Kommission 119

II. Urteile des Auswahlausschusses beim
Bundesminister des Innern 119

3. Teil: Verfassungsrechtliche Grenzen der Filmförderung 120

§ 9 Zuständigkeit des Bundes zur Filmförderung 120

I. Zuständigkeit zum Erlaß des FFG 120

1. Zuständigkeit nach Art. 74 Nr. 11
oder 75 Nr. 2 GG 121

2. Erhebung der Filmabgabe 124

3. Errichtung der Filmförderungsanstalt 124

II. Zuständigkeit zur Vergabe der Filmprämien 125

1. Geltung des Art. 30 GG für die
gesetzesfreie Verwaltung 125

2. "Andere Regelung" im Sinne des Art.
30 GG 126

3. Zulassung einer anderen Regelung
durch das GG 128

§ 10 Grundrechtsbeeinträchtigung durch Abgabepflicht nach dem FFG 132

§ 11 Grundrechtsbeeinträchtigung durch Ausschluß
von der Förderung (Versagung und Entziehung)
nach dem FFG 138

I. Tatbestände des Ausschlusses von den
Förderungshilfen bzw. von den Begünstigungen der Verleiher 138

II. Mittelbare Grundrechtsbeeinträchtigung
der von der Förderung ausgeschlossenen
Konkurrenten 140

	<u>Seite</u>
III. Freiheit beruflich-wirtschaftlicher Betätigung	141
1. Inhalt und Umfang des Grundrechts aus Art. 12 I GG	142
a) Nur Schutz der Gewerbefreiheit?	143
b) Wettbewerbs-, Wirtschafts-, Unternehmensfreiheit in der herrschenden Meinung	145
c) Wettbewerbsfreiheit als Folge freier beruflich-wirtschaftlicher Be- tätigung	147
d) Ansicht des Bundesverfassungs- gerichts	149
2. Zulässigkeit der Ausschlußregelungen nach der Dreistufentheorie	151
3. Vorbehalt der Ausübungsregelung (Art. 12 I 2 GG)	154
4. Filmförderungsgesetz zwischen Wett- bewerbsfreiheit und Gemeinwohl	157
a) Kriterien des öffentlichen Interesses	157
b) Rechtfertigung der Beeinträchti- gung der Wettbewerbsfreiheit	159
aa) Versagung und Entziehung der Förderung für nicht- deutsche Filme	159
bb) Mindestbruttoverleiheinspiel	161
cc) Weitere Tatbestände der Ver- sagung oder Entziehung von För- derungshilfen	163
dd) Verleiher und Filmtheaterbe- sitzer	165
IV. Schutz des Eigentums (Art. 14 GG)	166
1. Gewährleistungsrahmen	166
2. Dispositionsfreiheit des Eigentümers	167
3. Substanzverlust	168
V. Gleichheitsgebot des Art. 3 I GG	170
VI. Zusammenfassung	173

	<u>Seite</u>
§ 12 Grundrechtsbeeinträchtigung durch faktischen Verhaltenszwang als Folge des Inaussichtstellens staatlicher Förderung	175
I. Gleichsetzung von faktischem Zwang und formalisiertem Eingriff	175
II. Verhaltenszwang infolge der Förderungsvoraussetzungen des FFG	182
§ 13 Grundrechtsbeeinträchtigung durch Beschränkungen der gewährten Förderung nach FFG	186
§ 14 Grundrechtsschranken der Subventionierung durch Vergabe von Filmprämien nach dem FFE	188
I. Der Vorbehalt des Gesetzes	188
II. Grundrechtsbeeinträchtigung durch Ausschluß von der Förderung nach dem FFE	192
1. Tatbestände des Ausschlusses von den Filmprämien	192
2. Freiheit beruflich-wirtschaftlicher Betätigung	193
3. Schutz des Eigentums	198
4. Allgemeiner Gleichheitssatz	198
III. Grundrechtsbeeinträchtigung durch faktischen Verhaltenszwang als Folge des Inaussichtstellens staatlicher Förderung	200

Anhang

- I. Gesetz über Maßnahmen zur Förderung des deutschen Films vom 22.12.1967 (BGBl. I S. 1352) geändert durch Gesetz zur Änderung des Gesetzes über Maßnahmen zur Förderung des deutschen Films vom 9.8.1971 (BGBl. I S. 1251)
- II. Erlaß des Bundesministers des Innern über die Förderung des deutschen Films vom 24.4.1970 (GMBL. 1970 S. 306)

S c h r i f t t u m

- Abraham, Jürgen Erläuterung des Art. 12 im Kommentar zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommentar), (bearb. von Abraham, Badura u.a.) Hamburg (Loseblatt 1950 ff./Stand 1970)
- Adam, Robert Zur Lage der Filmwirtschaft in den USA, in: FuR 1967 (Nr. 3) S. 51-54
- Das Eindringen der amerikanischen Filmindustrie in Europa in: FuR 1967 (Nr. 6) S. 136-139
- Albrecht, Gerd Nationalsozialistische Filmpolitik, Eine soziologische Untersuchung über die Spielfilme des Dritten Reichs, Stuttgart 1969 (zit.: NS-Filmpolitik)
- Bachof, Otto Der Rechtsschutz im öffentlichen Recht: gelöste und ungelöste Probleme in: DÖV 1953 S. 417-424
- Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaats (Mitbericht auf der Tagung der Deutschen Staatsrechtslehrer zu Bonn 1953), in: VVDStRL 12 (1954) S. 37-84
- Freiheit des Berufs in: Die Grundrechte. Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte (hrsg. von Bettermann-Nipperdey-Scheuner) 3. Bd., 1. Halbbd., Berlin 1958, S. 156-265 (zit.: Freiheit des Berufs, GR III/1)
- Diskussionsbeitrag, in: VVDStRL 27 (1969) S. 97
- Bächlin, Peter Der Film als Ware, Diss. Basel 1947
- Badura, Peter Die Daseinsvorsorge als Verwaltungszweck der Leistungsverwaltung und der soziale Rechtsstaat, in: DÖV 1966 S. 624-633 (zit.: Daseinsvorsorge)
- Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den verfassungsrechtlichen Grenzen wirtschaftspolitischer Gesetzgebung im sozialen Rechtsstaat in: AöR 92 (1967) S. 382-407 (zit.: Rspr. d. BVerfG)

- Bafile, Paolo Das neue italienische Filmgesetz
in: FuR 1966 (Nr. 1) S. 2-7
- Die Grundlinien einer "gemeinschaft-
lichen" Politik für den europäischen
Film, in: UFITA Bd. 57 (1970) S. 107-
131
- Ballerstedt, Kurt Wirtschaftsverfassungsrecht, in: Die
Grundrechte. Handbuch der Theorie und
Praxis der Grundrechte (hrsg. von
Bettermann-Nipperdey-Scheuner) 3. Bd.,
1. Halbbd., Berlin 1958 S. 1-90
(zit.: Wirtschaftsverfassungsrecht,
GR III/1)
- Batz, Jean-Claude Mittel und Wege einer gemeinsamen
Filmpolitik. Die Misere der natio-
nalen Filmwirtschaften und das Gebot
einer strukturellen Neuausrichtung
auf den europäischen Raum, in: FuR
1968 (Nr. 7) S. 187-195
- Becker-Riewald-Koch Reichsabgabenordnung. Kommentar Bd. I,
9. Aufl., Köln/Berlin/Bonn/München 1963
- Bellstedt, Christoph Bedürfen Subventionen gesetzlicher
Grundlage? in: DÖV 1961 S. 161-171
- Verfassungsrechtliche Grenzen der
Wirtschaftslenkung durch Steuern
(dargestellt am Berlin-Hilfe-Gesetz)
Schwetzingen/Baden 1962
- Berthold, Ursula Zur Theorie der Subventionen. Ein
Beitrag zur mikroökonomischen Ana-
lyse der Subventionswirkungen und
ihrer wirtschaftspolitischen Beur-
teilung. Bern/Stuttgart 1967
- Berthold, F. J. -
v. Hartlieb Filmrecht. Ein Handbuch
München/Berlin 1957
- Bisek, Nikolaus-Zeno Der öffentlich-rechtliche Vertrag
nach dem Musterentwurf eines Ver-
waltungsverfahrensgesetzes in der
Fassung von 1963, in der "Münchener
Fassung" von 1966 und dem schleswig-
holsteinischen Landesverwaltungsge-
setz, Diss. Münster 1970

- Böckenförde, Ernst-W. Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung. Eine Untersuchung zum Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1964
(zitiert: Organisationsgewalt)
- v. Boehmer-Reitz Der Film in Wirtschaft und Recht. Seine Herstellung und Verwertung, Berlin 1933
(zit.: Der Film)
- Borgelt, Hans Im Rahmen des Unmöglichen. Die Filmpolitik der Bundesregierung, Sendung des ZDF am 22.12.1969, Manuskript
- Brennecke, Otto Staat und Filmwirtschaft, (wirtschaftswiss.) Diss. Tübingen 1953
- Brohm, Winfried Verwaltungsvorschriften und besonderes Gewaltverhältnis, in: DÖV 1964 S. 238-251
(zit.: Verwaltungsvorschriften)
- Strukturen der Wirtschaftsverwaltung. Organisationsformen und Gestaltungsmöglichkeiten im Wirtschaftsverwaltungsrecht, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1969
- Bühler-Strickrodt Allgemeines Steuerrecht Bd. I, 1. Halbbd., 3. Aufl. Wiesbaden 1960
- Bullinger, Martin Vertrag und Verwaltungsakt, Stuttgart 1962
- Caspary, Roland A. Besprechung von: Herriger, Hans-Peter, Die Subventionierung der deutschen Filmwirtschaft, Köln und Opladen 1966 in: UFITA 50 (1967) S. 356-360
(zit.: Buchbesprechung)
- Ein deutsches Filmförderungsgesetz. Zum eingebrachten Entwurf eines Gesetzes über Maßnahmen zur Förderung des deutschen Films, in: FuR 1967 (Nr. 4) S. 68-75, (Nr. 5) S. 100-109, (Nr. 8) S. 193-200
- Fortgang der parlamentarischen Arbeiten zum Filmförderungsgesetz in: FuR 1967 (Nr. 6) S. 141-145
(zit.: Parlament. Arbeiten zum FFG)

- Caspary, Roland A. Fortgang der Arbeiten zum Filmförderungsgesetz. Ein zusammenfassender Bericht nach dem jüngsten Stande in: FuR 1967 (Nr. 8) S. 200-204
- Beratung und Verabschiedung des Deutschen Filmförderungsgesetzes. Chronik und Dokumentation, in: FuR 1968 (Nr. 2) S. 53-60
(zit.: Filmförderungsgesetz. Chronik und Dokumentation)
- Der Ministerialerlaß über die Förderung des deutschen Films. Zur neuen Filmpreis- und Filmprämienregelung des Bundesministers des Innern, in: FuR 1969 (Nr. 10) S. 255-264
(zit.: Ministerialerlaß)
- Die Förderungsmaßnahmen des Bundesministers des Innern. Zum neuen Ministerialerlaß betreffend Filmpreise und -prämien, in: FuR 1970 (Nr. 9) S. 258-272
(zit.: Förderungsmaßnahmen des BMI)
- Clemens, Rudolf Staat und Filmwirtschaft. Eine Untersuchung der Rechtsbeziehungen zwischen dem Staat und der deutschen Filmwirtschaft nach dem Zweiten Weltkrieg Diss. Würzburg 1959
- Dadek, Walter Die Filmwirtschaft, Freiburg 1957
- Degand, Claude Das Europa des Films. Rückblick und Ausblick, in: FuR 1968 (Nr. 1) S. 1-5
- Österreich will seiner Filmproduktion ein Förderungsgesetz geben. Was ist für ein brauchbares Förderungsgesetz zu bedenken? - Erfahrungen und Lehren in: FuR 1969 (Nr. 6) S. 160-164
(zit.: Filmförderungsgesetz)
- Filmförderung in Frankreich. Die automatische Förderung - Die selektive Förderung durch "Vorschüsse auf Einnahmen" - Das neue System der Filmfinanzierung, in: FuR 1969 (Nr. 10) S. 251-255
- Zur Situation des französischen Films. Eine filmstatistische Querschnittsbeurteilung, in: FuR 1970 (Nr. 9) S. 253-257.

- Dicke, Detlev Christian Die wesentlichen Elemente der milch-
wirtschaftlichen Marktordnung und
ihre verfassungsrechtliche Zulässig-
keit, in: DÖV 1968 S. 163-170
(zit.: Milchwirtsch. Marktordnung)
- Verfassungsrechtliche Möglichkeiten
und Grenzen der Wirtschaftslenkung in
Italien und der Bundesrepublik Deutsch-
land, Stuttgart/Köln/Mainz 1969
(zit.: Verfassungsrechtl. Möglichkei-
ten)
- Dörffeldt, Siegfried Filmförderung und Kulturföderalismus
in: FuR 1967 (Nr. 7) S. 154-166
- Die Qualifikation von Filmen im Film-
förderungsverfahren. System und Anwen-
dungsfragen der gesetzlichen Regelung
in: FuR 1968 (Nr. 3) S. 63-71
(zit.: Filmförderungsverfahren)
- Filmförderung durch Maßnahmen der
Bundesländer. Gegendarstellung, in:
FuR 1970 (Nr. 10) S. 311-312
(zit.: Maßnahmen der Bundesländer)
- Das Kuratorium Junger Deutscher Film,
Produktions- und jetzt auch Vertriebs-
förderung anspruchsvoller Filme, in:
FuR 1971 (Nr. 2) S. 57-64
- Dürig, Günter Grundrechte und Zivilrechtsprechung
in: Vom Bonner Grundgesetz zur gesamt-
deutschen Verfassung, Festschrift für
Nawiasky, München 1956, S. 157-190
- Diskussionsbeitrag, in: VVDStRL 25
(1967) S. 416 f.
- Eheberg Art. Zwecksteuer, in: Handwörterbuch
der Staatswissenschaften (4), 8. Bd.,
Jena 1928, S. 1232-1235
- Ehlermann, Claus-Dieter Wirtschaftslenkung und Entschädigung
Heidelberg 1957
(zit.: Wirtschaftslenkung)
- Ehmke, Horst Wirtschaft und Verfassung. Die Ver-
fassungsrechtsprechung des Supreme
Court zur Wirtschaftsregulierung
Karlsruhe 1961

- Ehmke, Horst "Staat" und "Gesellschaft" als verfassungstheoretisches Problem, in: Staatsverfassung und Kirchenordnung, Festgabe für Rudolf Smend zum 80. Geburtstag Tübingen 1962, S. 21-49 (zit.: "Staat" und "Gesellschaft")
- Diskussionsbeitrag, in: VVDStRL 25 (1967) S. 418
- Eppe, Franz Subventionen und staatliche Geschenke. Heft 34 der Schriftenreihe "Verwaltung und Wirtschaft" der Westfälischen Verwaltungs- und Wirtschaftsakademien, Stuttgart 1966, zugl. Diss. Münster 1966
- Evers, Hans-Ulrich Verbände-Verwaltung-Verfassung, in: Der Staat 1964 S. 41-60
- Eyermann-Fröhler Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar 5. Aufl. München/Berlin 1971
- Faehling, Jürgen Die Eigentumsgewährleistung durch Art. 14 des Grundgesetzes als Schranke der Besteuerung, Diss. Hamburg 1965 (zit.: Eigentumsgewährleistung)
- Filmförderungsanstalt Geschäftsbericht für die Jahre 1968 und 1969
- Filmstatistisches Taschenbuch 1970 Herausgegeben von der Spitzenorganisation der Filmwirtschaft, Wiesbaden 1970
- Finanzbericht 1971 Die volkswirtschaftlichen Grundlagen und die wichtigsten finanzwirtschaftlichen Probleme des Haushaltsplanes der Bundesrepublik Deutschland für das Haushaltsjahr 1971, abgeschlossen am 10.9.1970, hrsg. vom Bundesministerium der Finanzen, Bonn 1970
- Finkelnburg, Klaus Ist das Filmförderungsgesetz wegen fehlender Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes nichtig? in: FuR 1969 (Nr. 7) S. 201-202 (zit.: Filmförderungsgesetz nichtig?)
- Über die Zuständigkeit des Bundes zum Erlass des Filmförderungsgesetzes, in: UFITA Bd. 54 (1969) S. 111-128 (zit.: Zuständigkeit des Bundes)

- Fleiner, Fritz Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts, 8. Aufl. Tübingen 1928, Nachdruck Aalen 1963
(zit.: Institutionen)
- Forsthoff, Ernst Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 1. Bd., Allgemeiner Teil, 9. Aufl. München/Berlin 1966
(zit.: VR I)
- Über Mittel und Methoden moderner Planung, in: Planung III (hrsg. von Joseph H. Kaiser) Baden-Baden 1968, S. 21-38
- Frank, Hans Nationalsozialistisches Handbuch für Recht und Gesetzgebung, 2. Aufl. München 1935
- Friauf, Karl Heinrich Bemerkungen zur verfassungsrechtlichen Problematik des Subventionswesens, in: DVBl. 1966 S. 729-738
(zit.: Verfassungsrechtl. Problematik)
- Sondersteuern als verfassungsgerechtes Mittel zur Eindämmung des Straßen-güterverkehrs in: BB 1967 S. 1345-1350
(zit.: Sondersteuern)
- Öffentlicher Haushalt und Wirtschaft (Bericht auf der Tagung der Deutschen Staatsrechtslehrer zu Bochum 1968) in: VVDStRL 27 (1969) S. 1-46
- Anmerkung zu den Urteilen des BVerwG's vom 30.8.1968 und vom 25.10.1968, in: DVBl. 1969 S. 368-372
(zit.: Urteilsanmerkung)
- Füchsl, Joseph Die Rahmenkompetenz des Bundes für die allgemeinen Rechtsverhältnisse des Films, Diss. München 1968
(zit.: Rahmenkompetenz)
- Gallwas, Hans-Ullrich Faktische Beeinträchtigungen im Bereich der Grundrechte. Ein Beitrag zum Begriff der Nebenwirkungen (Schriften zum öffentl. Recht Bd. 126) Berlin 1970
(zit.: Faktische Beeinträchtigungen)
- Gessner, Alexander Film und Wirtschaft, Diss. Köln 1928
- Götz, Volkmar Wirtschaftsverwaltungsrechtliche Ausgleichsabgaben, in: AöR 85 (1960) S. 200-224
(zit.: Ausgleichsabgaben)

- Götz, Volkmar Recht der Wirtschaftssubventionen
München/Berlin 1966
(zit.: Wirtschaftssubventionen)
- Gorny, Günter Verbindlichkeit der Bundesgrundrechte
bei der Anwendung von Gemeinschafts-
recht durch deutsche Staatsorgane
(Schriften zum öffentlichen Recht Bd.
103) Berlin 1969
(zit.: Verbindlichkeit der Bundes-
grundrechte)
- Graul, Heidemarie Künstlerische Urteile im Rahmen der
staatlichen Förderungstätigkeit. Ein
Versuch zur Begrenzung der Staatsauf-
gaben (Schriften zum öffentl. Recht
Bd. 112) Berlin 1970
(zit.: Künstlerische Urteile)
- Guback, Thomas Die amerikanischen Investitionen in der
europäischen Filmindustrie. Gründe-
Mittel-Folgen, in: FuR 1968 (Nr. 8)
S. 223-230
(zit.: Amerikanische Investitionen)
- Haas, Diether Ausschüsse in der Verwaltung, in:
Verw. Arch. Bd. 49 (1958) S. 14-32
- Häberle, Peter "Gemeinwohljudikatur" und Bundesver-
fassungsgericht, in: AöR Bd. 95 (1970)
S. 86-125, 260-298
- Haenel, Albert Deutsches Staatsrecht, 1. Bd.: Die
Grundlagen des deutschen Staates und
die Reichsgewalt, Leipzig 1892
- Hagelberg, Karl-Ulrich Filmförderungsmaßnahmen des Bundesmi-
nisteriums des Innern, in: FuR 1968
(Nr. 3) S. 78-81 = Bulletin (Nr. 138)
v. 29.11.1967 S. 1169-1170
(zit.: Filmförderungsmaßnahmen)
- Hall, Karl-Heinrich Rückzahlbarer Konjunkturzuschlag und
Steuergesetz, in: NJW 1970 S. 2189-2193
- Hamann, Andreas Deutsches Wirtschaftsverfassungsrecht
Neuwied/Berlin/Darmstadt 1958
- Entschädigungsansprüche wegen Subven-
tionsschäden, in: BB 1962 S. 505-507
(zit.: Entschädigungsansprüche)

- Hamann, Andreas Zur Problematik des Subventionsrechts
in: DVBl. 1963 S. 486-493
(zit.: Subventionsrecht)
- Hamann-Lenz Das Grundgesetz für die Bundesrepublik
Deutschland vom 23. Mai 1949, Kommen-
tar, 3. Aufl. Neuwied/Berlin 1970
(zit.: GG)
- Handl, Josef Filmförderungsgespräche in Wien, in:
FuR 1969 (Nr. 4/5) S. 142-144
- Hansmeyer, Karl-Heinrich Subventionen als wirtschaftspolitisches
Instrument, in: Hansmeyer, Subventionen
in der Bundesrepublik Deutschland,
Materialien zu einem wirtschaftspoli-
tischen Problem, Berlin 1963, S. 9-32
(zit.: Subventionen)
- v. Hartlieb, Horst Art. Film, II Filmrecht, in: Handwör-
terbuch der Sozialwissenschaften, 3.
Bd., Stuttgart/Tübingen/Göttingen 1961
S. 528-532
- Heinze, Christian Anmerkung zum Urteil des BVerfG vom
24.7.1962, in: DVBl. 1962 S. 786-788
- Autonome und heteronome Verteilung.
Rechtsordnung staatlicher Lenkung von
Produktion und Verteilung, Berlin 1970
- Rechtsfragen der gesetzlichen Investi-
tionszulage für Förderungsgebiete, in:
BB 1971 S. 259-262
- Hellmich, Hanns Die Finanzierung der Deutschen Film-
produktion, Diss. Breslau 1935
(zit.: Finanzierung)
- Henze, Karl-Otto Verwaltungsrechtliche Probleme der
staatlichen Finanzhilfe zugunsten Pri-
vater, Heidelberg 1958
(zit.: Finanzhilfe)
- Herrfahrdt, Heinrich Erläuterung des Art. 83 im Kommentar
zum Bonner Grundgesetz (Bonner Kommen-
tar) (bearb. von Abraham, Badura u.a.)
Hamburg (Loseblatt 1950 ff./Stand 1970)
- Herriger, Hans-Peter Die Subventionierung der deutschen
Filmwirtschaft (Forschungsbericht Nr.
1637 des Landes Nordrhein-Westfalen)
Köln/Opladen 1966
(zit.: Subv. d. dt. Filmwirtschaft)

- Hoffmann, Heinrich Die Verstaatlichung von Berufen, in: DVBl. 1964 S. 457-465
- Huber, Ernst Rudolf Wirtschaftsverwaltungsrecht, 2. Aufl. 1. Bd., Tübingen 1953, 2. Bd., Tübingen 1954 (zit.: WiVR I, II)
- Der Streit um das Wirtschaftsverfassungsrecht, in: DÖV 1956 S. 97-102, 135-143, 172-175, 200-207
- Selbstverwaltung der Wirtschaft, Stuttgart 1958 (zit.: Selbstverwaltung)
- Marktinformationsverfahren und Grundgesetz, in: Hefermehl-Huber-Seidenfus, Kooperative Marktinformation, Köln/Berlin/Bonn/München 1967 S. 39-95
- Grundgesetz und wirtschaftliche Mitbestimmung, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1970
- Huys, Lambert Bedenken der Länder unbegründet. Fortgang der Arbeiten zum Filmförderungsgesetz, in: FuR 1967 (Nr. 7) S. 176-177
- Imboden, Max Der verwaltungsrechtliche Vertrag, Basel 1958
- Das Gesetz als Garantie rechtsstaatlicher Verwaltung, Basel/Stuttgart 1962
- Ipsen, Hans Peter Rechtsfragen der Investitionshilfe, in: AöR Bd. 78 (1952/53) S. 284-334
- Öffentliche Subventionierung Privater Berlin/Köln 1956 (= DVBl. 1956 S. 461-469, 498-505, 602-613)
- Rechtsfragen der Wirtschaftsplanung in: Planung II (hrsg. von Joseph H. Kaiser), Baden-Baden 1966, S. 63-112 (zit.: Wirtschaftsplanung)
- Verwaltung durch Subventionen (Bericht auf der Tagung der Deutschen Staatsrechtslehrer zu Graz 1966), in: VVDStRL 25 (1967) S. 257-307

- Jahrbuch der Film-industrie** 1. Jahrgang 1922/23 Berlin 1923,
3. Jahrgang 1926/27 (hrsg. von Karl Wolffsohn) Berlin 1928
- Janknecht, Hans** Rechtsformen von Subventionierungen
Diss. Münster 1964
- Jecht, Hans** Die öffentliche Anstalt. Wandlungen
und gegenwärtige Struktur (Schriften
zum öffentlichen Recht Bd. 10), Ber-
lin 1963
- Jellinek, Walter** Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 1931, Nach-
druck Offenburg 1948
- Jeremias, Brigitte** Versext, verpopt. Aus Anlaß des ame-
rikanischen Films "Getting straight"
in: FAZ vom 8.12.1970
- Wie steht es um den deutschen Film?
Was wird, wenn die EWG-Harmonisierung
kommt? in: FAZ vom 8.1.1971 (Nr. 6)
S. 28
- Jesch, Dietrich** Gesetz und Verwaltung. Eine Problem-
studie zum Wandel des Gesetzmäßigkeits-
prinzips, Tübingen 1961
- Jürgensen-Kantzenbach** Ansatzmöglichkeiten gesamtwirtschaft-
licher Planung, in: Planung II (hrsg.
von Joseph H. Kaiser), Baden-Baden
1966, S. 49-62
- Kaiser, Joseph H.** Exposé einer pragmatischen Theorie der
Planung, in: Planung I (hrsg. von Joseph
H. Kaiser), Baden-Baden 1965 S. 11-34
- Kalbus, Oskar** Die Situation des deutschen Films,
Wiesbaden 1956
- Katholnigg, Oskar** Besprechung von: Fuchsl, Die Rahmen-
kompetenz des Bundes für die allge-
meinen Rechtsverhältnisse des Films,
Diss. München 1968, in: UFITA Bd. 53
(1969) S. 362-363
(zit.: Buchbesprechung)
- Kirschen, E. S. u.a.** Ziele der praktischen Wirtschaftspoli-
tik, in: Grundlagen der Wirtschaftspo-
litik (hrsg. von Gérard Gäfgen), Köln/
Berlin 1966, S. 237-259

- Klein, Hans H. Die Teilnahme des Staates am wirtschaftlichen Wettbewerb, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1968
(zit.: Teilnahme des Staates)
- Kließ, Werner Eine Zensur findet doch statt, in: FILM November 1967 S. 7
- Knies, Wolfgang Schranken der Kunstfreiheit als verfassungsrechtliches Problem (Münchener Universitätsschriften. Reihe der Juristischen Fakultät Bd. 4) München 1967
(zit.: Kunstfreiheit)
- Knöpfle, Franz Besprechung von: Arnold Köttgen, Fondsverwaltung in der Bundesrepublik. Zur Rolle des Haushalts in einem Verwaltungsstaat, Stuttgart 1965, in: JZ 1967 S. 422-423
(zit.: Buchbesprechung)
- Kölble, Josef Zur Lehre von den - stillschweigend - zugelassenen Verwaltungszuständigkeiten des Bundes, in: DÖV 1963 S. 660-673
(zit.: Verwaltungszuständigkeiten des Bundes)
- König, Walter Das öffentliche Lichtspielrecht im Deutschen Reich in Vergangenheit und Gegenwart, Berlin 1937
(zit.: Lichtspielrecht)
- Köttgen, Arnold Subventionen als Mittel der Verwaltung, in: DVBl. 1953 S. 485-491
- Fondsverwaltung in der Bundesrepublik. Zur Rolle des Haushalts in einem Verwaltungsstaat, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1965
(zit.: Fondsverwaltung)
- Kommission für die Finanzreform Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart/Köln/Berlin/Mainz 1966
- Koppensteiner, Hans-Georg Intervention, Wettbewerb und Unternehmen, in: BB 1967 S. 217-224
(zit.: Intervention)
- Kranz, Erhard Filmkunst in der Agonie. Eine Untersuchung zu den staatsmonopolistischen Machtverhältnissen in der westdeutschen Filmwirtschaft, Berlin(-Ost) 1964
(zit.: Filmkunst)

- Krüger, Herbert Staatsverfassung und Wirtschaftsverfassung, in: DVBl. 1951 S. 361-368
- Die Auflage als Instrument der Wirtschaftsverwaltung, in: DVBl. 1955 S. 380-387, 450-457, 518-524
- Allgemeine Staatslehre, Stuttgart 1964
- Krüger, Hildegard Die Verfassungswidrigkeit der lex Schörner (zugleich ein Beitrag zu Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG), in: DVBl. 1955 S. 758-763, 791-796
- Kückelmann, Norbert (Erlaß des Bundesministers des Innern über die Vergabe von Spielfilmprämien vom 30.11.1964, III. Kuratorium Junger Deutscher Film, Gemeinnütziger Verein kraft Verleihung) A. Einführende Hinweise, in: UFITA Bd. 43 (1964) S. 345-347
- Lassar, Gerhard Gegenwärtiger Stand der Aufgabenverteilung zwischen Reich und Ländern, in: Handbuch des Deutschen Staatsrechts (hrsg. von Anschütz-Thoma), 1. Bd. Tübingen 1930, S. 312-321
- Lerche, Peter Übermaß und Verfassungsrecht. Zur Bindung des Gesetzgebers an die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und Erforderlichkeit, Köln/Berlin/München/Bonn 1961
- Mallmann, Walter Schranken nichthoheitlicher Verwaltung (Bericht auf der Tagung der Deutschen Staatsrechtslehrer zu Köln 1960), in: VVDStRL 19 (1961) S. 165-207
- v. Mangoldt-Klein Das Bonner Grundgesetz, Kommentar, 2. Aufl., Berlin/Frankfurt a.M., Bd. I Nachdruck 1966, Bd. II 1964, Bd. III (6. und 7. Lfg.) 1969/70
- Mattern, Gerhard Der Begriff der Steuer und das Grundgesetz, in: BB 1970 S. 1405-1412
- Maunz, Theodor Deutsches Staatsrecht, 17. Aufl. München 1969
- Maunz-Dürig-Herzog Grundgesetz, Kommentar, Bd. I und II München (Loseblatt/Stand 1969)

- Mayer, Otto Deutsches Verwaltungsrecht, 1. Bd.,
3. Aufl. 1924, Nachdruck Berlin 1961
- Meinhold, Wilhelm Art. Subventionen, in: Handwörterbuch
der Sozialwissenschaften, Bd. 10,
Stuttgart/Tübingen/Göttingen 1959,
S. 236-242
- Mellerowicz, Konrad Kosten und Kostenrechnung, Bd. 1: Theo-
rie der Kosten, 4. Aufl., Berlin 1963
- Menger, Chr.-Friedrich Höchstrichterliche Rechtsprechung zum
Verwaltungsrecht, in: Verw. Arch. Bd.
51 (1960) S. 64-78
- Verwaltungsrichtlinien - autonome
Rechtsetzung durch die Exekutive? in:
Demokratie und Verwaltung, 25 Jahre
Hochschule für Verwaltungswissenschaf-
ten Speyer, Berlin 1972 S. 299-315
- Menger-Erichsen Höchstrichterliche Rechtsprechung zum
Verwaltungsrecht, in: Verw. Arch. Bd. 58
(1967) S. 70-83
- Mennekes, Erwin Film, Vergnügen und Steuer, Stuttgart
1960
- Mertens, Hans-Joachim Die Selbstbindung der Verwaltung auf
Grund des Gleichheitssatzes, Hamburg
1963
- Möhl, Walter Die Konzentration im deutschen Film-
theatergewerbe, Diss. Berlin 1937
(zit.: Konzentration)
- Mössner, Jörg Die öffentlich-rechtliche Konkurrenten-
klage - BVerwGE 30, 191, in: JuS 1971
S. 131-136
- Mühl, Otto Aktuelle Wirtschaftspolitik und die
tragenden Grundsätze der Wirtschafts-
verfassung (Art. 3, 12, 14 GG), in: DÖV
1967 S. 224-231
(zit.: Aktuelle Wirtschaftspolitik)
- Müller, Klaus Der Steuerbegriff des Grundgesetzes
in: BB 1970 S. 1105-1109
- Nipperdey, Hans Carl Die soziale Marktwirtschaft in der
Verfassung der Bundesrepublik. Vortrag
gehalten vor der Juristischen Studien-
gesellschaft in Karlsruhe 1954, Karls-
ruhe 1954

- Nipperdey, Hans Carl Soziale Marktwirtschaft und Grundgesetz (Heft 2 der Kartellrundschau) 3. Aufl. Köln/Berlin/Bonn/München 1965
- Nipperdey-Wiese Freie Entfaltung der Persönlichkeit in: Die Grundrechte. Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte. 4. Bd. 2. Halbbd. (hrsg. von Bettermann-Nipperdey) Berlin 1962, S. 741-909 (zit.: Freie Entfaltung der Persönlichkeit, GR IV/2)
- Oppermann, Thomas Kulturverwaltungsrecht. Bildung-Wissenschaft-Kunst, Tübingen 1969
- Ossenbühl, Fritz Die Verwaltungsvorschriften in der verwaltungsgerichtlichen Praxis, in: AöR Bd. 92 (1967) S. 1-33
- Verwaltungsvorschriften und Grundgesetz Bad Homburg/Berlin/Zürich 1968
- Peters, Hans Lehrbuch der Verwaltung, Berlin/Göttingen/Heidelberg 1949
- Pöttgen, Albert Verfassungsrechtliche Grenzen staatlicher Wirtschaftsförderung durch Subventionen, Diss. Köln 1965 (zit.: Verfassungsrechtliche Grenzen)
- Rasch-Patzig Verwaltungsorganisation und Verwaltungsverfahren (M. v. Brauchitsch, Verwaltungsgesetze des Bundes und der Länder) (neu herausgegeben von C. H. Ule) Bd. I, 1. Halbbd., Köln/Berlin/Bonn/München 1962
- Rau, W. Wirtschaftslenkende Verwaltung, in: DVBl. 1960 S. 337-343
- Reuss, Wilhelm Öffentliche Wirtschaftsverwaltung mit privatrechtlichen Gestaltungsmitteln in: Staatsbürger und Staatsgewalt (hrsg. von Külz und Naumann) Bd. II Karlsruhe 1963, S. 255-292
- Reuß u. a. Wirtschaftsverwaltungsrecht I (M. v. Brauchitsch, Verwaltungsgesetze des Bundes und der Länder (neu hrsg. von C. H. Ule) Bd. VIII, 1. Halbbd.) Köln/Berlin/Bonn/München 1963

- Rinck, Gerd Wirtschaftsrecht, 2. Aufl. Köln/Berlin/
Bonn/München 1969
- Roeber, Georg Filmförderungsmaßnahmen in der Schweiz.
Änderung des Schweizer Filmgesetzes
parlamentarisch eingeleitet, in: FuR
1969 (Nr. 9) S. 264-267
- Rüfner, Wolfgang Formen öffentlicher Verwaltung im Be-
reich der Wirtschaft, Berlin 1967
(zit.: Formen öffentl. Verw.)
- Die Eigentumsgarantie als Grenze der
Besteuerung, in: DVBl. 1970 S. 881-887
- Schäfer, Hans Die bundeseigene Verwaltung, in: DÖV
1958 S. 241-248
- Schäuble, Frieder Rechtsprobleme der staatlichen Kunst-
förderung, Diss. Freiburg 1965
(zit.: Kunstförderung)
- Scheuner, Ulrich Wirtschaftliche und soziale Selbst-
verwaltung, in: DÖV 1952 S. 609-615
(zit.: Selbstverwaltung)
- Die staatliche Intervention im Bereich
der Wirtschaft (Bericht auf der Tagung
der Deutschen Staatsrechtslehrer zu
Marburg 1952), in: VVDStRL 11 (1954)
S. 1-74
- Schiller, Karl Art. Wirtschaftspolitik, in: Handwör-
terbuch der Sozialwissenschaften, 12.
Bd., Stuttgart/Tübingen/Göttingen 1965
S. 210-231
- Schlichter, Otto Klageformen bei der verwaltungsge-
richtlichen Durchsetzung von Subven-
tionsansprüchen, in: DVBl. 1966 S. 738-
742
(zit.: Klageformen)
- Schmidt, Reiner Klagebefugnis des Konkurrenten bei Sub-
ventionen an Wettbewerber, in: BB 1969
S. 652-654
- Schmidt-Rimpler, Walter Art. Wirtschaftsrecht, in: Handwörter-
buch der Sozialwissenschaften, 12. Bd.,
Stuttgart/Tübingen/Göttingen 1965,
S. 686-731

- Schneider, Erich Die Herausforderung der Marktwirtschaft
in: FAZ vom 12.12.1970 (Nr. 288) S. 17
- Scholz, Rupert Anmerkung zum Urteil des BVerwG vom
30.8.1968, in: NJW 1969 S. 1044-1045
(zit.: Urteilsanmerkung)
- Wettbewerbsrecht und öffentliche Hand
in: ZfdgHR Bd. 132 (1969) S. 97-148
- Wirtschaftsaufsicht und subjektiver
Konkurrentenschutz, insbesondere dar-
gestellt am Beispiel der Kartellauf-
sicht (Schriften zum öffentlichen
Recht Bd. 141), Berlin 1971
- Schüßler, Hans Maßnahmen zur Förderung des deutschen
Films, in: FuR 1968 (Nr. 3) S. 81-87
= Bulletin Nr. 8 vom 19.1.1968 S. 60-
63
(zit.: Maßnahmen zur Förderung)
- Schulz, Rolf Joachim Art. Film, III Filmwirtschaft, in:
Handwörterbuch der Sozialwissen-
schaften, 3. Bd., Stuttgart/Tübingen/Göt-
tingen 1961, S. 532-541
- Schweins, Annemarie Die Entwicklung der deutschen Film-
wirtschaft, Diss. Nürnberg 1958
(zit.: Filmwirtschaft)
- Seeger, Julius Finanzierung von Länderaufgaben
durch den Bund, in: DÖV 1968 S. 781-
788
- Siebert, Wolfgang Privatrecht im Bereich öffentlicher
Verwaltung. Zur Abgrenzung und Ver-
flechtung von öffentlichem Recht und
Privatrecht, in: Festschrift für Nie-
dermeyer, Göttingen 1953, S. 215-247
- Sippell, Helmuth Die Filmabgabe nach § 15 des Gesetzes
über Maßnahmen zur Förderung des deut-
schen Films vom 22. Dezember 1967
(FFG), in: FuR 1969 (Nr. 8) S. 232-245
(zit.: Filmabgabe)
- Zur verfassungsrechtlichen Situation
beim Filmförderungsgesetz. Eine Ent-
gegnung auf die Ausführungen von
Finkelburg, in: FuR 1969 (Nr. 10)
S. 265-266
(zit.: Entgegnung)

- Stern, Klaus Rechtsfragen der öffentlichen Subventionierung Privater, in: JZ 1960 S. 518-525, 557-562
(zit.: Rechtsfragen)
- Strobel, Hans Hat das Kino noch eine Chance? Zur Film-Theater- und Verleihsituation in der Bundesrepublik, in: FAZ vom 11. 11. 1970 (Nr. 262) S. 32
- Terrahe, Jürgen Besprechung von: Jecht, Hans, Die öffentliche Anstalt, in: Der Staat 1964 S. 382-384
(zit.: Buchbesprechung)
- Thiel, Reinold E. Manuskripte der Sendungen des WDR/ Westdeutsches Fernsehen am 4. 10. 1970: Was wurde aus Goebbels UFA? Bundesdeutsche Filmpolitik (I), am 21. 10. 1970: Filmförderung oder Schnulzenkartell? Bundesdeutsche Filmpolitik (II), am 28. 10. 1970: Filmzensur - verordnet und verinnerlicht, Bundesdeutsche Filmpolitik (III)
(zit.: Bundesdeutsche Filmpolitik I, II, III)
- Thieme, Werner Berufsfreiheit und Verwaltungsmonopol in: JZ 1961 S. 280-284
- Tipke-Kruse Reichsabgabenordnung, Kommentar, Köln-Marienburg (Loseblatt 1965 ff.)
- Toussaint, Hans (Zum Filmförderungsgesetz) Ausführungen auf der Pressekonferenz am 15. März 1967 in Bonn, abgedr. in: FuR 1967 Nr. 4) S. 75-78
(zit.: Pressekonferenz)
- Traub, Hans Die UFA. Ein Beitrag zur Entwicklungsgeschichte des deutschen Filmschaffens (hrsg. im Auftrag der Universum-Film Aktiengesellschaft von Hans Traub) Berlin 1943
- Tuchtfeldt, Egon Das Instrumentarium der Wirtschaftspolitik. Ein Beitrag zu seiner Systematik, in: Grundlagen der Wirtschaftspolitik (hrsg. von Gérard Gäfgen), Köln/ Berlin 1966, S. 260-273

- Über, Giesbert Freiheit des Berufs. Art. 12 des Grundgesetzes. Nach einer rechtsgrundsätzlichen Betrachtung der individuellen Freiheit, Hamburg 1952
- Arbeitszwang, Zwangsarbeit, Dienstpflichten, in: Hamburger Festschrift für Friedrich Schack, Hamburg 1966, S. 167-182
(zit.: Arbeitszwang)
- Ule, C. H. Anmerkung zum Urteil des BVerwG's vom 28.1.1966, in: DVBl. 1966 S. 574-575
- Vogel, Klaus Gesetzgeber und Verwaltung (Bericht auf der Tagung der Deutschen Staatsrechtslehrer zu Würzburg 1965), in: VVDStRL 24 (1966) S. 125-182
- Wagner, Heinz Öffentlicher Haushalt und Wirtschaft (Mitbericht auf der Tagung der Deutschen Staatsrechtslehrer zu Bochum 1968), in: VVDStRL 27 (1969) S. 47-81
- Weber, Werner Eigentum und Enteignung, in: Die Grundrechte. Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte, 2. Bd., (hrsg. von Neumann-Nipperdey-Scheuner), Berlin 1954, Nachdruck 1968, S. 331-399
(zit.: Eigentum und Enteignung, GR II)
- Art. Juristische Personen (II). Juristische Personen des öffentlichen Rechts, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, 5. Bd., Stuttgart/Tübingen/Göttingen 1956, S. 449-452
- Weides, Peter Rechtsprobleme staatlicher Finanzhilfe zugunsten der Filmwirtschaft, in: UFITA Bd. 40 (1963) S. 38-68
(zit.: Rechtsprobleme staatl. Finanzhilfe)
- Überstaatlicher Preisausgleich im Rahmen der europäischen Gemeinschaften in: AWD 1967 S. 86-90
- Zur Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes in ökonomischen Angelegenheiten des Filmwesens nach Art. 74 Nr. 11 des Grundgesetzes, in: FuR 1967 (Nr. 7) S. 166-173
(zit.: Gesetzgebungszuständigkeit)

- Weides, Peter Zur Verfassungsmäßigkeit des FFG. I. Teil: Bundeskompetenz für gesetzliche Maßnahmen zur Förderung des deutschen Films, in: UFITA Bd. 58 (1970), S. 65-89
- Welter, Hilarius Subventionen als Rechtsbegriff, in: BB 1962 S. 493-496
- Widera, Horst Sicherung der Rentabilität der deutschen Filmwirtschaft durch Umgestaltung der Organisation, unter besonderer Berücksichtigung der Ausschaltung des Verleihers als selbständigen Zwischenhändler, Diss. Hamburg 1939 (zit.: Rentabilität)
- Wohland, Werner Informationsfreiheit und politische Filmkontrolle. Ein Beitrag zur Konkretisierung von Art. 5 Grundgesetz (Schriften zum öffentlichen Recht Bd. 81) Berlin 1968
- Wolff, Hans J. Verwaltungsrecht I, 8. Aufl. München 1971
- Verwaltungsrecht II, 3. Aufl. München 1970
- Verwaltungsrecht III, 2. Aufl. München/Berlin 1967
- Zacher, Hans Verwaltung durch Subventionen (Mitbericht auf der Tagung der Deutschen Staatsrechtslehrer zu Graz 1966), in: VVDStRL 25 (1967) S. 308-400
- Diskussionsbeitrag, in: VVDStRL 25 (1967) S. 417-418
- Aufgaben einer Theorie der Wirtschaftsverfassung, in: Wirtschaftsordnung und Rechtsordnung, Festschrift zum 70. Geburtstag von Franz Böhm (hrsg. von Coing-Kronstein-Mestmäcker), Karlsruhe 1965, S. 63-109 (zit.: Wirtschaftsverfassung)
- Zängl, Siegfried Die Subventionen und ihre verfassungsmäßigen Schranken, Diss. Würzburg 1963 (zit.: Subventionen)
- Zeidler, Karl Schranken nichthoheitlicher Verwaltung (Mitbericht auf der Tagung der Deutschen Staatsrechtslehrer zu Köln 1960), in: VVDStRL 19 (1961) S. 208-239

A b k ü r z u n g e n

AO	=	Reichsabgabenordnung von 1919 i.d.F. v. 22. 5.1931 (RGBl. I S. 161)
AöR	=	Archiv des öffentlichen Rechts
ARD	=	Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland
AWD	=	Außenwirtschaftsdienst des Betriebsberaters
BAnz	=	Bundesanzeiger
BB	=	Der Betriebsberater
BGG	=	Bonner Grundgesetz
BMI	=	Bundesminister des Innern
DÖV	=	Die Öffentliche Verwaltung
DVB1.	=	Deutsches Verwaltungsblatt
EWG	=	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	=	Vertrag über die Gründung der EWG (BGBl. 1957 II S. 766)
FAZ	=	Frankfurter Allgemeine Zeitung für Deutschland
FFA	=	Filmförderungsanstalt
FFE	=	Erlaß des Bundesministers des Innern über die Förderung des deutschen Films v. 24.4.1970 (GMB1. 1970 S. 306)
FFG	=	Gesetz über Maßnahmen zur Förderung des deutschen Films v. 22.12.1967 (BGBl. I S. 1352) geändert durch Gesetz zur Änderung des Gesetzes über Maßnahmen zur Förderung des deutschen Films v. 9.8.1971 (BGBl. I S. 1251)
FBW	=	Filmbewertungsstelle Wiesbaden
FSK	=	Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft
FuR	=	Film und Recht

G	=	Gesetz
GR	=	Die Grundrechte. Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte
GMBI.	=	Gemeinsames Ministerialblatt
GVBl.	=	Gesetz- und Verordnungsblatt
HdbDStR	=	Handbuch des Deutschen Staatsrechts
HdStW	=	Handwörterbuch der Staatswissenschaften
HdSW	=	Handwörterbuch der Sozialwissenschaften
i.V.m.	=	in Verbindung mit
JuS	=	Juristische Schulung
JZ	=	Juristenzeitung
MDR	=	Monatszeitschrift für deutsches Recht
m.E.	=	meines Erachtens
NJW	=	Neue Juristische Wochenschrift
NS Hdb	=	Nationalsozialistisches Handbuch
Rdnr.	=	Randnummer
SPIO	=	Spitzenorganisation der Filmwirtschaft e.V.
UFITA	=	Archiv für Urheber-, Film-, Funk- und Theaterrecht
Verw.Arch.	=	Verwaltungsarchiv
VR	=	Verwaltungsrecht
VVDStRL	=	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WDR	=	Westdeutscher Rundfunk
WiV	=	Wirtschaftsverwaltung
WiVR	=	Wirtschaftsverwaltungsrecht
ZDF	=	Zweites Deutsches Fernsehen
ZfdgHR	=	Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht

Im übrigen werden die gebräuchlichen Abkürzungen nach "K i r c h n e r , Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 2. Aufl., Berlin 1968" benutzt.

E i n l e i t u n g

Die staatliche Filmförderung befindet sich in dem Dilemma zwischen Kunst und Kommerz. Hinter beiden Begriffen stehen in Deutschland einander befehdende Interessengruppen. Die Filmförderung des Bundes hat seit 1945 einmal diese und einmal jene Seite mehr begünstigt.

Während die staatliche Filmförderung unter den Gesichtspunkten der Kunst- und Informationsfreiheit (Art. 5 I, III GG) bereits Gegenstand mehrerer Untersuchungen war (Schäuble, Wohland, Graul¹⁾), fehlt eine umfassende Erörterung der wirtschaftsverwaltungs- und wirtschaftsverfassungsrechtlichen Probleme. Die vorliegende Untersuchung befaßt sich mit der Filmförderung des Bundes als Wirtschaftsförderung (Filmförderungsgesetz) und als Qualitätsförderung (Filmprämien des Bundesministers des Innern).

Einerseits wird erörtert, ob nach dem Filmförderungsgesetz Filmförderung auf breiter Grundlage durch Mittel der Wirtschaftsförderung betrieben werden kann, ohne wirtschaftsverwaltungs- und wirtschaftsverfassungsrechtliche Grenzen der Wirtschaftlenkung, insbesondere die Freiheit beruflicher, wirtschaftlicher und wettbewerblicher Betätigung, zu mißachten. Insofern geht es also darum, die These des ehemaligen Bundesministers des Innern, Ernst Benda²⁾, daß "nur eine gesunde Filmwirtschaft...überhaupt in der Lage (ist), gute Filme zu produzieren", auf ihre rechtlich zulässige Verwirklichung zu überprüfen.

Andererseits ist zu untersuchen, inwieweit Kunstförderung durch Qualitätsförderung ebenfalls wirtschaftsverwaltungs- und wirtschaftsverfassungsrechtliche Implikationen enthält.

1) Schäuble Rechtsprobleme der staatlichen Kunstförderung (1965); Wohland Informationsfreiheit und politische Filmkontrolle. Ein Beitrag zur Konkretisierung von Art. 5 Grundgesetz (1968); Graul Künstlerische Urteile im Rahmen der staatlichen Förderungstätigkeit. Ein Versuch zur Begrenzung der Staatsaufgaben (1970).

2) Vorgetragen in einer Rede anlässlich der Verkündung des Deutschen Filmpreises 1969 am 29.7.1969 in der Akademie der Künste in Berlin, auszugsweise abgedruckt in: FuR 1969 (Nr. 10) S. 263-264.

Insofern muß auch die entgegengesetzte These, daß nur die vermehrte Produktion guter Filme eine Gesundung der Filmwirtschaft herbeiführt¹⁾, auf ihre rechtsfehlerfreie Durchführung überprüft werden.

In diesem Zusammenhang muß betont werden, daß es in der vorliegenden Arbeit nicht um eine kultur- oder wirtschaftspolitische Bewertung geht, sondern um eine rechtliche Bestimmung und Einordnung der Filmförderungsmaßnahmen.

Will man die Mittel der heutigen Filmförderung in der Bundesrepublik verstehen, so muß man die wenige Jahrzehnte zurückreichende Entwicklung der Filmwirtschaft betrachten. Für die Untersuchung zweckdienlich ist es daher, zunächst einen kurzen Überblick über die Filmpolitik des deutschen Reiches, des Bundes und der Länder nach 1945 zu geben, um danach die derzeit geltenden Förderungsmaßnahmen des Bundes zu beschreiben. Dabei liegen die Schwerpunkte dieses empirischen Vorgehens naturgemäß auf den staatlichen Maßnahmen, die für die konkrete Frage nach den Rechtsbegriffen "Subventionen" und "Wirtschaftsverwaltungsrechtliche Ausgleichsabgaben und -zahlungen" relevant werden können.

Nach diesem ersten Teil werden sodann im zweiten Teil die verwaltungsrechtlichen Rechtsverhältnisse zwischen den an der Filmförderung beteiligten Personen und Institutionen untersucht, um damit die Grundlage für die im dritten Teil anzustellenden Erörterungen über die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Filmförderung des Bundes als Wirtschaftsförderung und als Kunstförderung zu schaffen.

1) Bericht der Abg. Frau Dr. Maxsein im Schriftlichen Bericht des Ausschusses für Kulturpolitik und Publizistik (BTDrucks. IV/3486 S. 2).

1. Teil: Staat und Filmwirtschaft

§ 1 Verhältnis von Staat und Filmwirtschaft von den Anfängen des Films bis 1945

I. Staat und Filmwirtschaft bis zur Ufa-Gründung

Seitdem im Jahre 1895 die Gebrüder Lumière in Paris und die Gebrüder Skladanowsky in Berlin erstmals kurze Filmstreifen öffentlich vorführten, hat der deutsche Staat versucht, die Filmwirtschaft zu beeinflussen: zunächst mit repressiver, später mit staatspolitisch-ideologischer, dann mit finanziell und künstlerisch fördernder Tendenz.

Die von Anfang an privatwirtschaftlich organisierte Filmwirtschaft empfand sich zunächst als reiner Unterhaltungslieferant. Da die Mehrzahl der Gebildeten diesem neuen Ausdrucksmittel ablehnend gegenüberstand und selbst künstlerisch und qualitativ hochstehende Filme deshalb nur wenig Interesse fanden, entwickelte sich um 1906 die Produktion des "Schundfilms" in einem solchen Maße, daß sich das Verhältnis von Staat und Filmwirtschaft auf polizeiliche Präventivzensur beschränkte¹⁾.

Als sich um das Jahr 1910 das Filmschaffen vom reinen Unterhaltungsfilm teilweise zum künstlerisch wertvollen Spielfilm wandelte²⁾, entwickelte sich eine positivere Einstellung von Staat und öffentlicher Meinung zum Film. Es wurde 1915 in Berlin das Zentralinstitut für Erziehung und Unterricht, 1917 der deutsche Ausschuß für Lichtbildreform und der Lichtbildrat gegründet, aus dem sich 1919 die amtliche Bildstelle mit der Prädikatserteilung für wertvolle Filme entwickelte, die seit 1924 den Gemeinden zur Steuerermäßigung empfohlen wurde³⁾.

Aus dieser für Subventionsfragen unergiebigsten Zeit bis zur Ufa-Gründung, in der die Filmwirtschaft allenfalls mittelbar

1) Vgl. dazu Brennecke Staat und Filmwirtschaft S. 19; Oppermann Kulturverwaltungsrecht S. 138 f.; Gessner Film und Wirtschaft S. 243 ff.; Schweins Filmwirtschaft S. 16; zur Entwicklung der Filmkontrolle in Deutschland bis heute vgl. Wohland Informationsfreiheit S. 141 ff.

2) Traub Die Ufa S. 12.

3) Brennecke Staat und Filmwirtschaft S. 22; Traub Die Ufa S. 13, 51.

gefördert wurde, bleibt lediglich der Bilderbühnenbund deutscher Städte von 1918 erwähnenswert, der kommunale Filmtheater mit kulturell wertvollen Filmen versorgte, eine Art der Filmförderung, die zur Zeit in der Bundesrepublik unter dem Stichwort "Vertriebsförderung" besonders im Gespräch ist¹⁾.

II. Gründung der Ufa und Weimarer Zeit

Das zunehmend größer werdende Interesse des Staates am Film manifestierte sich schließlich in der Gründung der Universum-Film-AG (Ufa) am 18.12.1917²⁾, an der sich neben Großbanken, Industrie und Schifffahrt auch das Reich mit 8 Mio. RM beteiligte³⁾. Initiator dieses Konzepts war der 1. Generalquartiermeister bei der Obersten Heeresleitung Ludendorff, der die "Vereinheitlichung der deutschen Filmindustrie" erstrebte, "um nach einheitlichen großen Gesichtspunkten eine planmäßige und nachdrückliche Beeinflussung der großen Massen im staatlichen Interesse zu erzielen"⁴⁾. Zwar stieß das Reich nach dem 1. Weltkrieg seine Beteiligung an der Ufa wieder ab, als jedoch 1927 die Ufa sich in einer großen wirtschaftlichen Krise befand, wandte sie sich wieder an "ihren eigentlichen Vater und Schutzherr(n)"⁵⁾ und suchte um Hilfe im Reichswirtschaftsministerium nach. Es wurde die "Gewährung einer Subvention für die Ufa"⁶⁾ diskutiert; insbesondere Exportkredite, die aufgrund eines Parlamentsbeschlusses gegeben werden sollten⁷⁾, waren im Gespräch. Der mit dem Deutschen Reich vereinbarte Vertragsentwurf erhielt jedoch niemals Vollzugskraft⁸⁾. Nachdem

1) Vgl. unten § 3 I, S. 19.

2) Daneben gab es allerdings auch noch andere staatliche Maßnahmen zur Unterstützung der Filmwirtschaft, wie etwa die Kontingentierung der Filmimporte, vgl. dazu Dadek Die Filmwirtschaft S. 216 f.

3) Vgl. dazu Jahrbuch der Filmindustrie 1922/23 S. 26, 28; Bächlin Der Film als Ware S. 35 f.; v. Boehmer-Reitz Der Film S. 6; Möhl Konzentration S. 82.

4) Schreiben vom 4.6.1917, zit. bei Traub Die Ufa S. 31.

5) Traub Die Ufa S. 65.

6) Jahrbuch der Filmindustrie 1926/27 S. 25.

7) Jahrbuch der Filmindustrie 1926/27 S. 35.

8) Traub Die Ufa S. 65.

die Ufa zeitweise durch den sog. Parufamet-Vertrag in amerikanische Abhängigkeit geraten war¹⁾, erwarb schließlich Hugenberg die Aktienmehrheit. Es gelang ihm, das bankrotte Unternehmen wieder rentabel zu machen.

Ein weiterer Fall finanzieller Unterstützung einer Filmfirma durch die Reichsregierung führte zu Strafanträgen und amtlicher Untersuchung. Im August 1927 wurde bekannt, daß das Reich an der Phoebus-Film AG beteiligt war und die Firma vom Reichswehrministerium "Subventionen" erhalten hatte²⁾. Als 1928 die Phoebus zusammenbrach, wurde der Gesamtverlust des Reiches durch den Konkurs auf 9 Mio. RM geschätzt³⁾.

Zwar war somit seit Ufa-Gründung der Staat an der Entwicklung der Filmwirtschaft beteiligt und hat diese intensiv beeinflusst; eine der heutigen Zeit vergleichbare staatliche Filmförderung hat es jedoch nicht gegeben.

III. Filmpolitik im 3. Reich

Obwohl seit 1933 die Besucherzahlen der Filmtheater stark anstiegen, konnte die Filmwirtschaft ihre Rentabilitätskrise nicht überwinden⁴⁾. Der Griff zu Subventionsmaßnahmen wäre in einem Staat, der die politische Bedeutung der Massenbeeinflussungsmittel klar erkannt hatte, naheliegend gewesen⁵⁾. Die Nationalsozialisten gingen jedoch nicht diesen Weg, sondern überwandene die wirtschaftliche Krise durch kompromißlose Unterwerfung der Filmschaffenden und der Filmwirtschaft. In der ersten Phase der Unterwerfung durchzog man den ganzen Bereich des Filmwesens mit einem Netz von Lenkungs-, Zensur- und Kontrollmaßnahmen. Wichtige Stationen waren: Errichtung einer Reichsfilmkammer⁶⁾, um das gesamte Filmschaffen bis in

1) Vgl. Schweins Filmwirtschaft S. 42 f.

2) Jahrbuch der Filmindustrie 1926/27 S. 27.

3) Schweins Filmwirtschaft S. 52.

4) Vgl. Widera Rentabilität S. 5.

5) Zu der damaligen Diskussion über Subventionierungen vgl. Widera Rentabilität S. 42.

6) Durch Gesetz vom 14.7.1933 (RGBl. I S. 483); zur Reichsfilmkammer vgl. Albrecht NS-Filmpolitik S. 19 f.; König Lichtspielrecht S. 66; Schweins Filmwirtschaft S. 172.

die kleinsten Einzelheiten zu überwachen; das Lichtspielgesetz¹⁾ zur Etablierung einer lückenlosen Vorzensur; Schaffung der Filmkreditbank²⁾ für Auswahl, Überwachung und Finanzierung der Filmvorhaben. Diese politischen Maßnahmen wurden durch wirtschaftslenkende, die sog. Sicherungsanordnungen³⁾ (Senkung der Vergnügungssteuer, Festsetzung von Mindesteintrittspreisen und Filmmieten, Kino-Neubauverbot, Verbot des Zweischlagersystems), ergänzt.

In der zweiten Phase der Unterwerfung wurde ab 1937 die gesamte Filmwirtschaft in sog. staatsmittelbaren Besitz überführt. Teilweise ließ Goebbels heimlich Aktien der Filmwirtschaftsunternehmen aufkaufen, teilweise wechselten Beteiligungen unter Druck den Besitzer⁴⁾.

Als dann noch die zu Anfang des Krieges besetzten Gebiete als neue Einspielbasis für deutsche Filme hinzukamen und infolge des Krieges die Besucherzahlen ab 1939 überproportional zunahmen, waren die Filmwirtschaftsunternehmen ihrer wirtschaftlichen Sorgen enthoben.

Insgesamt gesehen machte also der national-sozialistische Staat durch strenge Lenkung der Filmwirtschaft, später durch ihre Verstaatlichung und schließlich durch kriegerische Gewinnung neuer Einspielgebiete eine Subventionierung der deutschen Filmwirtschaft überflüssig.

§ 2 Filmförderung des Bundes (ohne FFG und FFE)

I. Lage der Filmwirtschaft nach 1945

Nach dem 2. Weltkrieg gab es in Deutschland zunächst keine

- 1) Vom 16.2.1934 (RGBl. I S. 95); vgl. dazu König Lichtspielrecht S. 66.
- 2) Am 1.6.1933; zur Filmkreditbank siehe Albrecht NS-Filmpolitik S. 18 f.; Bächlin Der Film als Ware S. 80; Dadek Die Filmwirtschaft S. 117 ff.; Hellmich Finanzierung S. 81 ff., 123 ff.; Schweins Filmwirtschaft S. 113 ff.; Seeger in: Frank NS Hdb. f. Recht und Gesetzgebung S. 512 f.
- 3) Vgl. dazu König Lichtspielrecht S. 67; Schweins Filmwirtschaft S. 118 f.; Widera Rentabilität S. 9 ff.
- 4) Albrecht NS-Filmpolitik S. 28 ff.; Schweins Filmwirtschaft S. 46.

Filmindustrie mehr. Das reichseigene Filmvermögen unterlag der Vermögenskontrolle der Siegermächte. Anfänglich belieferten besatzungseigene Verleihstellen lizenzierte Theaterbesitzer mit Filmen. Ab 1946 wurden auch private Filmproduktionen und Filmverleiher zugelassen¹⁾, so daß die deutsche Filmproduktion von 1 im Jahre 1946 auf 62 Filme im Jahre 1949 anstieg²⁾. Als Folge der Entflechtungsmaßnahmen und des Verbots der vertikalen Verbindung der drei großen Filmbranchen (Produktion, Verleih, Aufführung) gliederte sich die Filmwirtschaft in eine Vielzahl kleiner Unternehmungen mit geringer Finanzkraft³⁾. Als dann aufgrund einer restriktiven Kreditpolitik durch die Bank deutscher Länder sowie erheblicher Verluste verschiedener Banken bei der Finanzierung von Produktionsgesellschaften für die Filmproduktion kaum noch Kredite gewährt wurden, stand die Filmindustrie Anfang 1950 vor dem Zusammenbruch⁴⁾. Die nun einsetzende Hilfsaktion des Bundes war sowohl von kultur-, wirtschafts- als auch staatspolitischem Interesse bestimmt⁵⁾. Einerseits wollte man die kulturelle Selbstdarstellung eines Volkes im Film als einem Medium mit großer Breitenwirkung erhalten und die geistige Beeinflussung durch ausländische Filme abwehren. Andererseits sollte der Film als Devisenbringer, als nationale Repräsentanz zur Sympatiewerbung im Ausland sowie als Mittel im Kampf gegen die ideologische Offensive des Ostblocks genutzt werden.

-
- 1) Zu den in den Besatzungszonen geltenden Vorschriften über die Beschränkung filmwirtschaftlicher Tätigkeit vgl. Huber WiVR I (2) S. 474.
 - 2) Bericht der BReg. über die Situation der Filmwirtschaft v. 25.4.1962 (BTDrucks. IV/366 S. 3 und Tab. 1 = UFITA Bd. 40 (1963) S. 76/90).
 - 3) Oppermann Kulturverwaltungsrecht S. 523 f.
 - 4) Berthold-v. Hartlieb Filmrecht S. 294.
 - 5) Vgl. die Ausführungen der Abg. Vogel (CDU), Hennig (SPD), Nowak (FDP), Jacobs (SPD) in der (57.) BT-Sitzung vom 31. 3. 1950 (StenBer. S. 2115-2120).

II. Bürgerschaftsaktionen des Bundes

Um die deutsche Filmindustrie wieder in Gang zu bringen, beschloß der Bundestag am 31. März 1950¹⁾, Ausfallbürgschaften für Filmkredite zu übernehmen²⁾. Ebenso wie andere Wirtschaftszweige (Berg- und Schiffsbau, Land- und Wohnwirtschaft) bereits Hilfe zur Selbsthilfe erhalten hatten, sollte auch die Filmwirtschaft mit entsprechender Starthilfe ihre Strukturmängel, d.h. vor allem das Fehlen einer Eigenkapitalbasis, überwinden.

In der ersten Bürgerschaftsaktion bis Anfang 1953 verbürgte der Bund 35 % der Herstellungskosten von einzelnen Spielfilmen im Range bis zu 80 %³⁾. 82 Filme, also etwa ein Drittel der Gesamtproduktion, wurden in den drei Jahren verbürgt. Bei einem Bürgschaftsvolumen von 22 Mio. DM verblieb dem Bund ein endgültiger Verlust von DM 8,1 Mio.⁴⁾.

Bei der zweiten Bürgerschaftsaktion 1953 bis 1955⁵⁾ verbürgte man - um das Risiko zu mindern - grundsätzlich nicht mehr einzelne Filme zu 35 %, sondern Filmstaffeln von mehreren Filmen als Risikogemeinschaft zu 100 %. Da die einzelnen Produktionsfirmen für eine Jahresproduktion von sechs bis acht Filmen zu klein waren, kamen für die Inanspruchnahme der Förderung praktisch nur noch Produzentengemeinschaften oder Verleihe, die die Filme für eine Staffel jeweils bei mehreren Produzenten in Auftrag gaben, in Betracht. Die Durchführung

- 1) (57.) BT-Sitzung (StenBer. S. 2120, BTDrucks. I/775); spätere gesetzliche Grundlage: Gesetz über die Übernahme von Sicherheitsleistungen und Gewährleistungen zur Förderung der deutschen Wirtschaft v. 21.7.1951 (BGBl. I S. 471).
- 2) Vgl. dazu Bericht der BReg. über die Situation der Filmwirtschaft vom 25.4.1962 (BTDrucks. IV/366 S. 3 f.); Berthold-v. Hartlieb Filmrecht S. 294 f.; Clemens Staat und Filmwirtschaft S. 53; Dadek Die Filmwirtschaft S. 120; Henze Finanzhilfe S. 39 f.; Herriger Subv. d. dt. Filmwirtschaft S. 27 ff.; Kalbus Situation des dt. Films S. 40 ff.; Schäuble Kunstförderung S. 75 f.; Schulz Art. Filmwirtschaft (Film III) in HdSW Bd. 3 S. 532/535; Schweins Filmwirtschaft S. 152 ff.
- 3) Die Regelung des Verfahrens und die Bedingungen für die Übernahme sind in den unveröffentlichten Verfahrensvorschriften und Bedingungen vom 28.6.1950 niedergelegt worden, vgl. Henze Finanzhilfe S. 39.
- 4) Finanzbericht 1971 S. 270.
- 5) Gesetzliche Grundlage: Zweites Gesetz über die Übernahme von Sicherheitsleistungen und Gewährleistungen zur Förderung der deutschen Wirtschaft vom 9.6.1953 (BGBl. I S. 380).

der Förderungsmaßnahmen und die Kontrolle der Mittelverwendung besorgte eine eigens dafür gegründete "Bürgschaftsgesellschaft für Filmkredite mbH" nach eigenen Richtlinien¹⁾.

Als 1955 der Markt mit 128 neuen Filmen übersättigt war, wurden die Bundesbürgschaften plötzlich gestoppt²⁾. Im Rahmen der zweiten Bürgschaftsaktion waren Bürgschaften in Höhe von 77,6 Mio. DM für 76 Filme (Herstellungskosten ca. 80 Mio. DM) gegeben worden, woraus ein Betrag von ca. 23,1 Mio. DM bisher uneinbringlich blieb³⁾. In den Jahren 1963-1969 hat der Bund dann noch die jeweiligen Garantiesummen der Länder Bayern, Berlin, Hamburg für Ausfallbürgschaften verdoppelt, so daß die Produktionskosten im Range zwischen 40 % und 80 % staatsverbürgt werden konnten⁴⁾. Obwohl Bürgschaften/Rückbürgschaften bzw. Garantien in Höhe von 41,4 Mio. DM übernommen wurden, belief sich die Inanspruchnahme des Bundes bisher nur auf DM 45.000⁵⁾.

Die beiden Bürgschaftsaktionen des Bundes von 1950 bis 1955 werden heute sowohl unter künstlerischen als auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten negativ beurteilt⁶⁾. Zwar haben die Bürgschaftsaktionen die wirtschaftlichen Voraussetzungen für die Entwicklung der deutschen Filmproduktion geschaffen,

1) Richtlinien für die Übernahme und Abwicklung von Bürgschaften für Filmkredite vom 1.10.1953, vgl. dazu BGH U. vom 23.4.1969 (VIII ZR 117/67) und die Bespr. in FuR 1969 S. 272-274 (ohne Verfasserangabe).

2) Aufgrund des BT-Beschlusses in der (68.) Sitz. vom 23.2.1955 (StenBer. S. 3469 und BTDrucks. II/1187 S. 7) durch die BReg. zum 20.10.1955.

3) Finanzbericht 1971 S. 271.

4) Vgl. Handelsblatt v. 14.7.1964 (Nr. 132) S. 5.

5) Finanzbericht 1971 S. 271.

6) Vgl. Schriftl. Bericht des Ausschusses für Fragen der Presse, des Rundfunks und des Films, vom 26.1.1955 (BTDrucks. II/1187 S. 1 ff.); Bericht der BReg. über die Situation der Filmwirtschaft v. 25.4.1962 (BTDrucks. IV/366 S. 4); Herri-ger Subv. d. dt. Filmwirtschaft S. 44 ff.; Oppermann Kulturverwaltungsrecht S. 526 f.; Schweins Filmwirtschaft S. 157 f.; Thiel Bundesdeutsche Filmpolitik II, Manuskript S. 6 f.; Der Spiegel 1967 (Nr. 53) S. 81.

sie begünstigten jedoch durch die 100-prozentige Verbürgung der Herstellungskosten und durch den Erlaß der Rückzahlungsverpflichtung in Höhe eines Durchschnittsverlustes¹⁾ unwirtschaftliches Handeln und legten mit der doppelten Abhängigkeit der Filmhersteller von Staat²⁾ und Verleih den Grundstein für auch heute noch festzustellende strukturelle Mängel.

III. Verwertung des Reichsfilmvermögens

Das in der Zeit des Nationalsozialismus unter den Dachgesellschaften Cautio Treuhand GmbH und Ufa-Film-GmbH (UFI) zusammengefaßte reichseigene Filmvermögen sollte nach dem Willen der Alliierten entflochten werden. Am 20. Juli 1950 erließen sie gegen den Protest der Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebiets das Gesetz zur Privatisierung der UFI³⁾. Zu dem in Art. 4 bis 6 dieses Gesetzes vorgesehenen Verkauf der Vermögensteile kam es jedoch nicht, da die abgehaltenen Auktionen scheiterten, und zwar infolge massiver deutscher Proteste⁴⁾, einer einstweiligen Verfügung gegen den Ufa-Liquidationsausschuß⁵⁾ und der Androhung von Regreßforderungen durch einzelne Mitglieder des Bundestages⁶⁾ gegen etwaige Interessenten, die "unter Ausnutzung der politischen Lage Filmeigentum dieser Art erwerben" sollten.

- 1) § 30 II der Richtlinien für die Übernahme und Abwicklung von Bürgschaften für Filmkredite vom 1.10.1953.
- 2) Neben die finanzielle Abhängigkeit trat gelegentlich auch noch eine politische Beeinflussung, vgl. dazu Dadek Die Filmwirtschaft S. 188 f.; Der Volkswirt 1950 (Nr. 26) S. 7 f.; Clemens Staat und Filmwirtschaft S. 125; Kranz Filmkunst S. 22 f.
- 3) Gesetz Nr. 32 der Alliierten Hohen Kommission vom 20.7. 1950: Verfügung über Lichtspielvermögen, das früher dem Reich gehört hat (Amtsblatt der Alliierten Hohen Kommission für Deutschland S. 498 (Nr. 28 vom 1.8.1950)).
- 4) Vgl. (170.) BT-Sitzung vom 24.10.1951 (StenBer. S. 7029 ff. und BTDrucks. I/1590, I/2668).
- 5) Vgl. dazu (170.) BT-Sitzung v. 24.10.1951 (StenBer. S. 7030).
- 6) Vgl. (170.) BT-Sitzung vom 24.10.1951: Abg. Henning (SPD) (StenBer. S. 7031); Mende (FDP) (StenBer. S. 7032); Jacobs (SPD) (StenBer. S. 7034).

Im Zuge der Einfügung der BRD in das westliche Bündnis stimmten die Alliierten endlich zu, daß ein deutsches UFI-Gesetz das alliierte unter der Voraussetzung ablöse, daß die Substanz der Entflechtungsbestimmungen erhalten bleibe¹⁾. Heute wird von damals maßgeblichen Personen²⁾ erklärt, daß man trotz gegenteiliger Äußerungen im Bundestag³⁾ von Anfang an bestrebt gewesen sei, "eine größtmögliche Konzentration" des Filmwirtschaftsvermögens beizubehalten. Dementsprechend wurden unter Umgehung von Sinn und Zweck des deutschen UFI-Gesetzes vom 5. Juni 1953 drei aus dem UFI-Vermögen errichtete bzw. übernommene Gesellschaften (Ufa-Theater AG Düsseldorf, Ufa Berlin, Bavaria München) 1956 an drei Konsortien jeweils unter der Führung von Regionalinstituten der späteren Deutschen Bank, d.h. praktisch allein an die Deutsche Bank zu einem aus politischen Gründen geringen Preis verkauft. Andere Interessengruppen blieben unberücksichtigt, obwohl sie teilweise mehr geboten hatten⁴⁾.

Jedoch scheiterte auch dieses - nach den Filmbürgschaftsaktionen - zweite Konzept der Bundesregierung, da die "Erwartungen auf eine strukturelle Besserung der Situation im Sinne einer leistungsfähigen privatwirtschaftlichen Filmproduktion nicht erfüllt" wurden⁵⁾. Bis 1956 war die Zahl der Kinobesucher gestiegen, ab 1957 ging sie von Jahr zu Jahr zurück. Mit der sinkenden Bedeutung des Films als potentielltem Regierungssprachrohr verlor auch die Bundesregierung ihr Interesse an der Aufrechterhaltung eines großen Filmkonzerns⁶⁾. Als dann in-

- 1) Gesetz zur Abwicklung und Entflechtung des ehemaligen reichseigenen Filmvermögens vom 5.6.1953 (BGBl. I S. 276).
- 2) Vgl. etwa Rudolf Vogel, ehem. Vorsitzender des BT-Ausschusses für Fragen der Presse, des Rundfunks und des Films und Bundesfilmbeauftragter, in einem Interview von R. E. Thiel in der Sendung: Was wurde aus Goebbels' Ufa? WDR/Westdt. Fernsehen am 14.10.1970 (Manuskript S. 8).
- 3) Vgl. Vogel (CDU) in der (170.) BT-Sitzung am 24.10.1951 (StenBer S. 7030).
- 4) Thiel Bundesdeutsche Filmpolitik I, Manuskript S. 12 f.; Schweins Filmwirtschaft S. 171.
- 5) So Bericht der BReg. über die Situation der Filmwirtschaft vom 25.4.1962 (BTDrucks. IV/366 S. 3 f.).
- 6) Thiel Bundesdeutsche Filmpolitik I, Manuskript S. 27.

folge des Besucherschwundes und auch infolge unglücklicher Geschäftspolitik die Ufa ab 1959 Verluste machte, wurden sie und die Ufa-Theater AG an Bertelsmann verkauft und gingen beide in diesem Konzern auf. 25 Jahre nach Kriegsende wartet die deutsche Filmwirtschaft immer noch auf den endgültigen Abwicklungserlös aus dem Reichsfilmvermögen¹⁾, der nach § 15 des deutschen UFI-Gesetzes (vom 25.3.1953) "für die Förderung der Filmwirtschaft zu verwenden" ist. Bisher sind Teilbeträge an den Bund abgeführt oder für filmwirtschaftliche Zwecke ausbezahlt worden, und zwar²⁾: 1962 DM 4 Mio. zur Deckung von Haushaltsausgaben des Bundesministers des Innern für Filmprämien, 1961 bis 1963 insgesamt DM 2,3 Mio. Darlehen an vertriebene Filmtheaterbesitzer als Grundlage für Existenzaufbau und 1966 DM 11,4 Mio. Darlehen an die Friedrich-Wilhelm-Murnau-Stiftung für den Erwerb der deutschen Spiel- und Kulturfilmproduktion aus der Zeit von 1913 bis 1960, die in die USA verkauft werden sollte. Die vom Bund im Haushaltsjahr 1970 vereinnahmte Vorwegausschüttung von DM 8 Mio. ist 1971 dem gemäß § 21 a FFG gebildeten Sondervermögen "Ufi-Abwicklungserlös" zugeführt worden. Gleichermaßen soll nach § 21 a II 1 FFG mit dem noch zu erwartenden Abwicklungserlös verfahren werden. Aus dem Sondervermögen erhält nunmehr die Filmförderungsanstalt jährlich DM 1,6 Mio. zweckgebunden zur Zahlung von Zusatzbeträgen (§ 9 II 1 FFG). Die Verwendung des restlichen Vermögens (§ 21 a III FFG) zur Förderung der Filmwirtschaft bleibt weiterhin abzuwarten.

-
- 1) So Wolfram Engelbrecht vom Hauptverband Deutscher Filmtheater e.V. in einem Interview von R. E. Thiel in der Sendung: Was wurde aus Goebbels' Ufa? WDR/Westdt. Fernsehen am 14.10.1970 (Manuskript S. 8).
 - 2) Angaben nach Reischl Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesminister der Finanzen in der Fragestunde des Bundestages, (88.) BT-Sitzung vom 17.12.1970 (StenBer. S. 4873).

IV. Filmpreise und -prämien

Nach dem Bundestagsbeschluß vom 31. März 1950¹⁾ sollte die Filmförderung des Bundes drei Schwerpunkte haben: Ausgleich der unzureichenden Eigenkapitalbasis, Exportförderung, Qualitätshebung. Zur Erreichung des letztgenannten Ziels wurde zunächst ab 1951 alljährlich im Rahmen der Internationalen Filmfestspiele in Berlin der Deutsche Filmpreis vergeben²⁾, mit dem Produzenten, Regisseure und Drehbuchautoren hervorragender Spiel- und Kultur- oder Dokumentarfilme sowie künstlerische Einzelleistungen ausgezeichnet wurden. Zunächst war der Filmpreis nicht mit einer Prämie verbunden (außer für Regisseure von Kultur- oder Dokumentarfilmen, für Drehbuchautoren und Nachwuchsschauspieler). Im Bericht des Ausschusses für Fragen der Presse, des Rundfunks und des Films vom 26.1.1955³⁾ schlugen die Ausschußmitglieder jedoch vor, 2,5 Mio. DM für den Bundesfilmpreis, für Spiel- und Kulturfilmprämien aufzuwenden, da nach ihrer Meinung die "vorgeschlagenen Maßnahmen das Niveau des deutschen Films besser und schneller steigern werden als die bisherigen zur Erreichung dieses Ziels wenig geeigneten Verfahren". Seit 1956 ist die Dotierung des Deutschen Filmpreises ständig gestiegen.

Durch den Bundesminister für Familie und Jugend werden seit 1959 der Deutsche Kinderfilmpreis und der Deutsche Jugendfilmpreis vergeben⁴⁾. Die mit den Preisen verbundenen Prämien bekommt der Produzent; für Einzelleistungen (z. B. eines Regis-

1) (57.) BT-Sitzung (StenBer. S. 2120 und BTDrucks. I/775).

2) Erlasse des Bundesministers des Innern, die den Deutschen Filmpreis betreffen, sind vom 10.2.1951 (GMBL. S. 18); 28.5.1951 (GMBL. S. 130); 24.10.1952 (GMBL. S. 305); 28.5.1953 (GMBL. S. 170); 25.3.1954 (GMBL. S. 185); 30.4.1956 (GMBL. S. 259); 30.4.1957 (GMBL. S. 148); 26.4.1958 (GMBL. S. 190); 24.4.1959 (GMBL. S. 235); 7.4.1961 (GMBL. S. 271); 17.4.1962 (GMBL. S. 190); 12.4.1963 (GMBL. S. 188); 30.11.1964 (GMBL. 1965 S. 28).

3) BTDrucks. II/1187.

4) Erlasse des Bundesministers für Familie und Jugend über den Deutschen Kinderfilmpreis und den Deutschen Jugendfilmpreis sind vom: 2.4.1959 (GMBL. S. 225); 26.11.1959 (GMBL. 1960 S. 51); 2.11.1962 (GMBL. S. 489).

seurs, Autors, Hauptdarstellers) können aus einem besonderen Titel Prämien gezahlt werden. Demgegenüber besteht der vom Bundesminister für Wirtschaft gestiftete Deutsche Industriefilmpreis¹⁾ lediglich aus einer Auszeichnung ohne finanzielle Zuwendungen.

Während der Deutsche Filmpreis absoluten Spitzenleistungen vorbehalten war, wurden die Filmprämien für förderungswürdige, in der Qualität über dem Durchschnitt liegende Leistungen vergeben. Das System der Filmprämien diente 1955 zunächst der Förderung des Kultur- und Dokumentarfilms²⁾, wurde aber, nachdem im Bereich des Kulturfilms gute Erfolge zu verzeichnen waren, im Jahre 1961 erstmalig auch auf Spielfilme³⁾ ausgedehnt. Die Kultur- und Dokumentarfilmprämien gingen zunächst an den Hersteller, seit 1957 mit einem Teilbetrag auch an den Gestalter des Films. Spielfilmprämien standen nur dem Hersteller zu; ab 1969 konnte jedoch der Gestalter zusätzlich eine Prämie erhalten. Die Prämien waren jeweils zur Finanzierung neuer Filmvorhaben bestimmt und daran gebunden.

Seit 1962 werden Prämien auch für Drehbücher hoher Qualität vergeben, um Talente, die noch keinen Spielfilm geschaffen haben, zu fördern. Dem gleichen Zweck dienen seit 1967 die Prämien für Filmvorhaben.

Ein unabhängiger Preisrichterausschuß entschied über die Preis- und Prämienvergabe. Naturgemäß sind dessen Entscheidungen häufig kritisiert worden⁴⁾. Wie bei jeder, an Auswahlkriterien

- 1) Vgl. dazu den Erlaß des Bundesministers für Wirtschaft über die Stiftung des Deutschen Industriefilmpreises vom 18.3.1971 (Bundesanzeiger vom 17.4.1971 (Nr. 72) S. 1.
- 2) Erlasse des Bundesministers des Innern, die die Vergabe von Kulturfilmprämien betreffen, sind vom: 22.12.1955 (GMBL. 1956 S. 51); 13.1.1956 (GMBL. S. 58); 13.11.1957 (GMBL. S. 595); 3.12.1959 (GMBL. S. 465); 19.7.1961 (GMBL. S. 484); 18.8.1962 (GMBL. S. 402); 12.8.1965 (GMBL. S. 264).
- 3) Erlasse des Bundesministers des Innern, die die Vergabe von Spielfilmprämien betreffen, sind vom: 16.8.1961 (GMBL. S. 638); 17.4.1962 (GMBL. S. 192); 30.11.1964 (GMBL. S. 622).
- 4) Vgl. dazu Herriger Subv. d. dt. Filmwirtschaft S. 47; Kließ in FILM v. November 1967 S. 7; (131.) BT-Sitzung v. 8.11.1967 (StenBer. S. 6622 bis 6625).

sich orientierenden staatlichen Kunstförderung war auch hier die Gefahr zu konstatieren, daß staatliche Einflußnahme über eine Förderung der Filmqualität hinaus geltend gemacht werden konnte¹⁾. Seitdem 1964 erstmals Prämien an sog. Jungfilmer vergeben wurden, erhob sich auch Kritik der Vertreter der Filmwirtschaft an der Prämienvergabe, was z. B. 1970 zum Abbruch der Filmfestspiele in Berlin führte. Es wurde von dieser Seite insbesondere geltend gemacht, daß die ausgezeichneten Filme zu anspruchsvoll ("elitär") seien, das Publikum sie nicht sehen wolle und die Preise an publikumswirksamere Filme vergeben werden müßten²⁾.

Bis 1969 hat der Bund für Filmprämien über 50 Mio. DM an Haushaltsmitteln aufgewendet³⁾. Für die Vergabe der Filmpreise und -prämien gilt zur Zeit einheitlich der Erlaß vom 24.4.1970^{4) 5)}.

V. Kuratorium Junger Deutscher Film

Am 1. Februar 1965 wurde das Kuratorium Junger Deutscher Film, Gemeinnütziger Verein kraft Verleihung, gegründet⁶⁾, um gezielt die Förderung junger Regisseure zu betreiben und insbesondere Nachwuchsregisseuren die Herstellung ihres ersten

1) Vgl. Enno Patalas in einem Interview von R. E. Thiel in der Sendung: Filmförderung oder Schnulzenkartell? WDR/Westdt. Fernsehen am 21.10.1970 (Manuskript S. 24 f.).

2) Vgl. Caspary Filmförderungsmaßnahmen des BMI, in FuR 1970 (Nr. 9) S. 266 f., 270 und passim.

3) Ernst Benda Rede des Bundesministers des Innern anlässlich der Verkündung des Deutschen Filmpreises 1969 am 29.7.1969 in der Akademie der Künste in Berlin, auszugsweise abgedruckt in: FuR 1969 (Nr. 10) S. 263-264.

4) (GMBL. S. 306). Bereits in den Erlassen zur Förderung des deutschen Films vom 1.9.1967 (GMBL. S. 434), v. 19.7.1968 (GMBL. S. 284), v. 19.8.1968 (GMBL. S. 302), v. 13.6.1969 (GMBL. S. 282) waren die verschiedenen Förderungsarten zusammengefaßt.

5) Zur gegenwärtigen Rechtslage siehe die Erörterungen in § 4 II, S. 49 ff. Der (noch unveröffentlichte) Erlaß des Bundesministers des Innern v. 16.4.1972 konnte nicht mehr berücksichtigt werden.

6) Vgl. dazu Kückelmann Einführende Hinweise, in: UFITA Bd. 43 (1964) S. 345.

Spielfilms zu ermöglichen. Durch das Kuratorium sollten nicht - wie in den Erlassen des Bundesministers des Innern für die übrigen Filmprämien und -preise vorgesehen - Prämien für fertige Filme zuerkannt werden, sondern mit Hilfe der jährlich höchstens 10 als zinslose Darlehen gegebenen Drehbuchprämien sollten Filmvorhaben (teilweise) finanziert werden, wenn das Drehbuch Grundlage eines förderungswürdigen Projektes im Sinne der Richtlinien¹⁾ des Vereins "Kuratorium Junger Deutscher Film" war²⁾. Das Kuratorium beteiligte sich über die Rückzahlung hinaus - insoweit ähnlich einem Koproduzent - anteilmäßig am Gewinn³⁾.

Die Prämie steht laut Erlaß ausschließlich dem Filmregisseur zu, der das Drehbuch beim Verein Kuratorium Junger Deutscher Film eingereicht hat. Er muß zusammen mit dem Antrag einen Vorvertrag mit einem Filmproduzenten vorlegen, wonach dieser die Herstellung des Films nach Maßgabe der von ihm gegengezeichneten Antragsunterlagen verantwortlich übernimmt. Die bereitgestellten Mittel werden vom Verein für den Regisseur zu Händen des Produzenten zur Verfügung gestellt⁴⁾. Der Drehbuchverfasser erhält eine zusätzliche Prämie.

Mit Erlaß vom 1.9.1967⁵⁾ lief die Zuführung von Haushaltsmitteln des Bundes (insgesamt etwa DM 5 Mio.) an das Kuratorium zum 30.7.1968 aus und wurde durch die Förderung von Filmvorhaben durch den Bundesminister des Innern ersetzt.

Die Problematik der Förderung künstlerisch anspruchsvoller Filme durch das Kuratorium liegt darin, daß ein großer Teil

1) Abgedruckt in UFITA Bd. 43 (1964) S. 349 ff.

2) Erlaß über die Vergabe von Spielfilmprämien vom 30.11.1964 (GMBI. S. 622).

3) Richtlinien des "Kuratoriums Junger Deutscher Film" IX, 1 (UFITA Bd. 43 (1964) S. 357); vgl. dazu LG München I Urteil v. 25.2.1969 (7 O 378/68) nicht rechtskr., mitgeteilt in FuR 1969 (Nr. 7) S. 217 f. (ohne Verfasserangabe).

4) Vgl. Richtlinien a.a.O. Nr. III, 5 u. VI, 4.

5) Erlaß über die Förderung des deutschen Films vom 1.9.1967 (GMBI. S. 434).

der bezuschuften Filme keinen Verleih findet. Die Förderung ist jedoch kommerziell angelegt, da das Kuratorium mit den rückfließenden Geldern seine Tätigkeit aufrechterhalten soll. Infolge der geringen Rückflüsse funktioniert dieses System aber nicht. Mit Wirkung vom 1.1.1970 haben deshalb die Länder die Finanzträgerschaft des Kuratoriums übernommen¹⁾ und gewähren eine laufende jährliche Zuwendung von DM 750.000,--²⁾. Nach dem Beschluß der Mitgliederversammlung des Vereins³⁾ sind die dem Kuratorium von den Ländern zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel im Jahre 1971 für Vertriebsförderungsmaßnahmen zu verwenden⁴⁾, um damit die bisher fertiggestellten Filme ans Publikum zu bringen.

VI. Nicht-projektbezogene Filmförderung

Über die bisher erörterte (film-)projektgebundene Förderung hinaus hat der Bund weitere Mittel für die Filmwirtschaft und die Filmarbeit bereitgestellt.

Seit 1956 wurde der Export-Union der Deutschen Filmindustrie e.V. aus Haushaltsmitteln, die der Pflege der Wirtschaftsbeziehungen mit dem Ausland dienen, jährlich ein Zuschuß gewährt⁵⁾, um Errichtung und Ausbau der Zweigstellen der Export-Union und die Durchführung von deutschen Filmwochen im Ausland zu fördern.

Im nichtgewerblichen Bereich stellte der Bund Mittel für filmwissenschaftliche Zwecke bereit. So wurde etwa das von der SPIO

- 1) Vgl. dazu Dörfeldt Das Kuratorium Junger Deutscher Film, in: FuR 1971 (Nr. 2) S. 57 ff.
- 2) Das Kuratorium konnte gemäß seiner Presseverlautbarung von Ende Juni 1970 insgesamt DM 800.00,-- Beihilfen in unterschiedlicher Größenordnung für 12 Projekte vergeben, zit. nach Caspary Förderungsmaßnahmen des BMI, in: FuR 1970 (Nr. 9) S. 271.
- 3) Vom 22.1.1971, abgedr. in: FuR 1971 (Nr. 2) S. 75; vgl. dazu auch: Jeremias Wie steht es um den deutschen Film? in: FAZ v. 8.1.1971 (Nr. 6) S. 28; FAZ v. 30.1.1971 (Nr. 25) S. 2 und v. 21.8.1971 (Nr. 192) S. 2.
- 4) Zu den einzelnen Maßnahmen vgl. FAZ v. 21.8.1971 (Nr. 192) S. 2.
- 5) Vgl. Bericht der BReg. über die Situation der Filmwirtschaft vom 25.4.1962 (BTDrucks. IV/366 S. 4).

getragene Deutsche Institut für Filmkunde in Wiesbaden unterstützt¹⁾.

Auch die Berliner Festspiele GmbH erhält Haushaltsmittel des Bundes²⁾. Zu gleichen Teilen vom Bund und vom Land Berlin wird die Deutsche Film- und Fernsehakademie Berlin GmbH getragen³⁾, die die Aufgabe hat, Studierenden Kenntnisse über Film und Fernsehen zu vermitteln und die künstlerische Entwicklung von Film und Fernsehen zu fördern.

Als im Bereich der Filmförderung des Bundes liegend ist abschließend noch die Friedrich-Wilhelm-Murnau-Stiftung zu nennen. Sie wurde im Februar 1966 von der Filmwirtschaft (SPIO) gegründet, um die Verwaltung und filmkünstlerische Auswertung der Rechte aus den etwa 3.000 Spiel- und Kulturfilme zählenden, von Bertelsmann bzw. Bavaria erworbenen Filmstöcken der ehemals reichseigenen Filmfirmen vorzunehmen. Der Ankauf der Filmstöcke war der Stiftung durch ein Darlehen der UFI i.L. in Höhe von DM 11,4 Mio. ermöglicht worden⁴⁾. Die vom Bund zugeführten Mittel dienen vor allem zusätzlichen Käufen von wichtigem historischen Filmmaterial und der Umkopierung der Filme auf Sicherheitsfilm⁵⁾.

§ 3 Filmförderung der Länder

Nach der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes fällt die Filmförderung als kulturpolitische Aufgabe in die Zuständigkeit der

- 1) Vgl. Bundeshaushaltsplan 1971 Titel 68524.
- 2) Unveröffentlichtes Verwaltungsabkommen zwischen der BRD und dem Land Berlin über die Errichtung und den Betrieb der Berliner Festspiele GmbH v. 7.3.1967, zit. nach Caspary, Filmförderungsmaßnahmen des BMI, in: FuR 1970 (Nr. 9) S. 270.
- 3) Unveröffentlichtes Verwaltungsabkommen zwischen der BRD und dem Land Berlin über die Gründung der Deutschen Film- und Fernsehakademie Berlin GmbH vom 26.6.1965 und Gesellschaftsvertrag vom gleichen Tage, zit. nach Caspary Filmförderungsmaßnahmen des BMI, in: FUR 1970 (Nr. 9) S. 270.
- 4) Nach Aussage des Parlamentarischen Staatssekretärs beim Bundesminister der Finanzen, Dr. Gerhard Reischl, in der (88.) BT-Sitzung v. 17.12.1970 (BTDrucks. S. 4873).
- 5) Vgl. Borgelt Im Rahmen des Unmöglichen, Manuskript S. 10.

Länder. Der Umfang der Filmförderung der Länder war jedoch - allenfalls mit Ausnahme der bayrischen Bürgschaftsaktionen 1950 bis 1953 - nie sehr groß; die entscheidenden Maßnahmen zur Förderung des Films und der Filmwirtschaft gingen vom Bund aus.

I. Ermäßigung der Vergnügungssteuer

Die Hauptlast der Filmförderung in den Ländern trugen die Gemeinden durch die gesetzliche Ermäßigung der Vergnügungssteuer zu Lasten der Gemeindefinanzen. Diese früher als Lustbarkeitssteuer bezeichnete Abgabe war - soweit auf Filmveranstaltungen erhoben - ursprünglich zur Verhinderung einer zu starken Ausbreitung des Films bestimmt¹⁾. Seit 1924 ermäßigte eine Anzahl von Gemeinden die Vergnügungssteuer für solche Filme, die von der Bildstelle des Zentralinstituts für Erziehung und Unterricht in Berlin oder der Bayrischen Lichtbildstelle in München prädikatisiert worden waren. Nachdem der Steuernachlaß zunächst aufgrund von "Empfehlungen" der Bildstellen freiwillig gewährt wurde, schrieb Art. II § 9 der Bestimmungen über die Vergnügungssteuer²⁾ später die Steuerermäßigung bindend vor. Im 3. Reich wurde dieses System unter Verwendung zusätzlicher Prädikate (wie z. B. staatspolitisch wertvoll) fortgeführt³⁾.

Nach weitgehender Zersplitterung der Handhabung der Vergnügungssteuer von 1946 bis 1950 schufen die Länder 1951 die Film-

- 1) Dadek Die Filmwirtschaft S. 208 f.; Herriger Subv. d. dt. Filmwirtschaft S. 34 ff.
- 2) I.d.F. der Bekanntmachung vom 12.6.1926 (RGBl. I S. 262).
- 3) Bestimmungen über die Vergnügungssteuer i.d.F. der Bekanntmachung vom 7.6.1933 (RGBl. I S. 351); Verordnung zur Änderung der Bestimmungen über die Vergnügungssteuer vom 17.10.1939 (RGBl. I S. 2054); vgl. dazu Albrecht NS-Filmpolitik S. 24 f.; Brennecke Staat und Filmwirtschaft S. 144 ff.

bewertungsstelle Wiesbaden (FBW)¹⁾ und machten deren Entscheidungen zur Grundlage der in den Vergnügungssteuergesetzen vorgesehenen Steuerermäßigung für die Vorführung wertvoller Filme. Inzwischen sind einige Länder dazu übergegangen, Filmveranstaltungen ganz von der Vergnügungssteuer freizustellen, wenn ein "wertvoller" oder "besonders wertvoller" Film (auch im Beiprogramm) gezeigt wird²⁾. In den anderen Bundesländern wird die Vergnügungssteuer bei der Vorführung prädikatisierter Filme ermäßigt; sie kann gänzlich entfallen beim Zusammentreffen mehrerer Begünstigungstatbestände (also etwa: besonders wertvoller Kulturfilm)³⁾.

Diese Regelungen haben dazu geführt, daß in nahezu jeder Filmveranstaltung ein prädikatisierter Film, meistens im Beiprogramm, gezeigt wird. Der Kulturfilm ist damit zu einem

- 1) Durch Verwaltungsvereinbarung der Länder vom 20.8.1951, später ersetzt durch Verwaltungsvereinbarung vom 20.9.1957 (GVBl. NW S. 272). Zur Zeit ist Rechtsgrundlage die Verwaltungsvereinbarung vom 6.5.1969 (GVBl. NW 1970, S. 308).
- 2) Hessen: § 10 des G. über die Vergnügungssteuer i.d.F. der Bekanntmachung vom 31.3.1964 und des G. vom 15.7.1970 (GVBl. I S. 400); Nordrhein-Westfalen: § 3 II des G. über die Vergnügungssteuer vom 14.12.1965 (GVBl. S. 361/SGV S. 611); Rheinland-Pfalz: § 11 des Vergnügungssteuergesetzes i.d.F. der Bekanntmachung vom 29.11.1965 (GVBl. S. 251); Schleswig-Holstein: § 10 des Gesetzes über die Vergnügungssteuer i.d.F. vom 27.9.1961 (GVBl. S. 156), vom 2.11.1964 (GVBl. S. 221) und vom 16.12.1966 (GVBl. S. 257); in Berlin wurde das Vergnügungssteuergesetz vom 10.5.1962 (GVBl. S. 465) durch G. vom 30.10.1969 (GVBl. S. 2252) ersatzlos aufgehoben.
- 3) Baden-Württemberg: § 10 des Vergnügungssteuergesetzes i.d.F. der Bekanntmachung vom 1.4.1964 (GBl. S. 205); Bayern: § 10 des Vergnügungssteuergesetzes i.d.F. der Bekanntmachung vom 22.4.1965 (GVBl. S. 72); Bremen: § 9 des G. über die Vergnügungssteuer vom 22.4.1958 (GBl. S. 39) i.d.F. der Änderungsgesetze vom 9.1.1962 (GBl. S. 7) und vom 12.5.1964 (GBl. S. 49); Hamburg: § 9 des Vergnügungssteuergesetzes i.d.F. der Bekanntmachung v. 14.1.1964 (GBl. S. 3); Niedersachsen: § 10 des Vergnügungssteuergesetzes i.d.F. vom 13.9.1961 (GVBl. S. 297) und des G. vom 14.12.1962 (GVBl. S. 246); Saarland: § 11 der Verordnung über die Erhebung der Vergnügungssteuer vom 25.3.1957 (ABl. S. 341) und vom 10.9.1959 (ABl. S. 1291).

festen Bestandteil der deutschen Kinoprogramme geworden, primär mit dem Ziel, als "Steuerschinder" den Steuernachlaß auszulösen¹⁾. Die zeitweise überaus hohe Belastung der Filmwirtschaft durch die Vergnügungssteuer ist somit von den Ländern laufend abgebaut worden, ohne daß allerdings die Filmwirtschaft die Ermäßigung dieser seit je zwischen ihr und den Gemeinden heftig umstrittenen Steuer²⁾ als echte Begünstigung empfunden hat.

II. Ausfallbürgschaften der Länder

Ab 1949 - noch vor der ersten Bürgschaftsaktion des Bundes - gaben einige Bundesländer Ausfallbürgschaften für Filmproduktionen. Die Förderungsmaßnahmen hatten überwiegend das wirtschaftspolitische Ziel, die in den betreffenden Ländern bestehenden Filmproduktionen zu erhalten bzw. auszubauen. Bürgschaften gaben deshalb auch nur die Länder, die auf ihrem Gebiet Filmateliers besaßen, nämlich Berlin, Bayern, Hamburg, Hessen und Niedersachsen.

Die Verbürgungen wurden teilweise gemeinsam mit dem Bund, dann aber vorrangig, teilweise allein vorgenommen. Den Ländern entstanden überwiegend nur geringe Verluste³⁾, weil entweder nur der Bund in Anspruch genommen wurde oder aber die Länder - mit Ausnahme von Bayern, das sehr hohe Ausfälle zu verzeichnen hatte⁴⁾ - sich nur bis zu einem bestimmten Range verbürgt hatten⁵⁾. Insgesamt betrugen nach Herriger⁶⁾ die Leistungen der Länder ca. 30 Mio. DM, wovon allein Bayern 20. Mio. DM - größtenteils in den Jahren 1950 bis 1953 - aufbringen mußte.

1) Herriger Subv. d. dt. Filmwirtschaft S. 47; Mennekes Film S. 53.

2) Vgl. z. B. auf Seiten der Filmwirtschaft: Brennecke Staat und Filmwirtschaft S. 138 ff., auf der Seite der Gemeinden: Mennekes Film S. 20 und passim.

3) Vgl. die ausführliche Zusammenstellung der Verbürgungen und Inanspruchnahmen bei Herriger Subv. d. dt. Filmwirtschaft S. 32 f.

4) Zu den bayrischen Ausfallbürgschaften siehe besonders Clemens Staat und Filmwirtschaft S. 50 ff. und Schweins Filmwirtschaft S. 150 ff.

5) Caspary Buchbesprechung, in: UFITA Bd. 50 (1967) S. 358.

6) Subv. d. dt. Filmwirtschaft S. 33.

III. Sonstige Filmförderung

Neben den bisher dargestellten Filmförderungsmaßnahmen der Länder hat es auch auf Landesebene das System der Filmprämien gegeben. In Nordrhein-Westfalen bestimmte § 5 III des Vergnügungssteuergesetzes vom 5.11.1948¹⁾, daß nur 1/4 des Betrages der Ermäßigung der Vergnügungssteuer beim aufführenden Theater verblieben, 3/4 jedoch einem Fonds auf Landesebene zuzuführen waren, der der Förderung des deutschen Films dienen sollte. Insgesamt sind für etwa 300 Filmvorhaben Beihilfen geleistet worden²⁾.

Ebenso wie der Bund fördern die Länder den Film auch im nicht-gewerblichen Bereich³⁾. Für die Unterstützung von Filmfestspielen, Filmakademien, Filmvereinigungen, für die von den Ländern gemeinsam getragenen Institute für Film und Bild in München und für den wissenschaftlichen Film in Göttingen werden nach Dörffeldt⁴⁾ insgesamt ca. 12 Mio. DM jährlich aufgewendet.

Am Ende dieses kurzen Überblicks über die Filmförderung der Länder sollte noch erwähnt werden, in welche Richtung die Erörterung über Filmförderung zwischen Bund, Ländern und dem Deutschen Städtetag für die Kommunen zur Zeit zielen. Aufgrund der Tatsache, daß viele mit Bundesmitteln unter vorwiegend künstlerischen Aspekten geförderte Filme wegen der rein ökonomischen Ausrichtung der inländischen Vertriebswege keinen Verleih finden, ergibt sich zwangsläufig die Frage nach einer sog. Vertriebsförderung, d.h. Förderung an der Abspielbasis. Man könnte sowohl Filmkunsttheater oder spezialisierte Verleihe subventionieren als auch Produzenten die notwendigen Vertriebsvorkosten als Darlehen oder Zuschuß geben. Als Folge

1) GVBl. 1949 S. 9.

2) Nach Aussage des ehem. Kultusministers in NRW Marie-Therès Schmücker in einem Interview von R. E. Thiel in der Sendung: Filmförderung oder Schnulzenkartell? WDR/Westdt. Fernsehen am 21.10.1970 (Manuskript S. 34).

3) Siehe die Zusammenstellung bei Dörffeldt Maßnahmen der Bundesländer, in: FuR 1970 (Nr. 10) S. 312.

4) a.a.O. S. 312.

einer solchen Filmförderung bestünde allerdings die Möglichkeit, daß sich der anspruchsvolle Film vom Kino, d.h. aus der ökonomischen Verwertung, entfernt und ein nichtkommerzieller Filmmarkt für den von Thiel¹⁾ sog. Galerie-Film entsteht. Nach einer Presseveröffentlichung wird Frankfurt als erste Stadt der Bundesrepublik ab Frühjahr 1971 ein kommunales Kino unterhalten²⁾.

§ 4 Filmförderung des Bundes nach der gegenwärtigen Rechtslage

I. Filmförderungsgesetz vom 22. Dezember 1967

1. Vorgeschichte des Filmförderungsgesetzes

Dem Gesetz über Maßnahmen zur Förderung des deutschen Films vom 22. Dezember 1967³⁾ (Filmförderungsgesetz, FFG) gingen mehrere Pläne und Gesetzesentwürfe ähnlichen Inhalts voraus. Der wohl älteste Vorschlag ist der sog. Groschenplan der Filmwirtschaft⁴⁾, der einen Zuschlag von 10 Pfennig auf alle Eintrittskarten für gewerbliche Filmveranstaltungen und die Zuführung dieser Beträge an eine Filmwirtschaftskasse für die Produktionsfinanzierung deutscher Filme vorsah⁵⁾. Rechtliche Grundlage der Abgabe sollte eine Kartellabsprache der Filmwirtschaftsunternehmen darstellen. Dieses Vorhaben scheiterte 1957 am Widerstand der Filmtheater, deren Beteiligung an den Zuwendungen nicht beabsichtigt war, und an der ablehnenden Haltung der Bundesregierung, die kartellrechtliche Bedenken ("Privatdirigismus"⁶⁾) geltend machte und außerdem damals noch alle Hoffnung (vergeblich) auf eine gesunde wirtschaft-

1) Bundesdeutsche Filmpolitik II, Manuskript S. 37.

2) So jedenfalls der Beschluß der SPD-Stadtverordnetenfraktion, vgl. FAZ vom 9.12.1970.

3) BGBl. I S. 1352 (Text siehe Anhang I).

4) Nach seinem Autor auch Semler-Plan genannt.

5) Vgl. Kalbus Situation d. deutschen Films S. 61.

6) So Eberhard Günther (heute Präsident des Bundeskartellamts) in einem Interview von R. E. Thiel in der Sendung: Filmförderung oder Schnulzenkartell? WDR/Westdt. Fernsehen am 21. 10.1970 (Manuskript S. 12).

liche Entwicklung von Ufa und Bavaria¹⁾ setzte²⁾.

Nachdem aber selbst Ufa und Bavaria in wirtschaftliche Schwierigkeiten gekommen waren und von der Spitzenorganisation der Filmwirtschaft (SPIO) in einer Denkschrift vom 11. Juli 1961 eine existenzgefährdende Krise vorausgesagt worden war, legte der Bundestagsabgeordnete Dr. Martin einen Plan zur Förderung der Qualität der deutschen Filmproduktion vor, wonach Hersteller von Filmen, die ein Prädikat der FBW erhalten hatten, mit Beihilfen unterstützt werden sollten. Dieses Konzept der Qualitätsförderung fand jedoch nicht den Beifall der Filmwirtschaft³⁾.

Der am 29. März 1963 von dem Abg. Dr. Martin u. a. in den Bundestag eingebrachte, von der Filmwirtschaft inspirierte "Entwurf eines Gesetzes über Maßnahmen auf dem Gebiet der deutschen Filmwirtschaft"⁴⁾ sah deshalb in § 3 Nr. 1 eine automatische Förderung nach dem Anteil der Einspielergebnisse des einzelnen Films an den Einspielergebnissen aller deutschen Filme vor. Die Mittel sollten von den Filmherstellern, Filmverleihern und Filmtheaterbesitzern in der Weise aufgebracht werden, daß die Filmtheaterbesitzer einen bestimmten Anteil der Einnahmen an einen Filmwirtschaftsfonds (Anstalt des öffentlichen Rechts) abführten.

Auch die vom Ausschuß für Kulturpolitik und Publizistik am 8. Juni 1964 vorgelegte Überarbeitung des Entwurfs⁵⁾ enthielt neben der Zahlung eines festen Grundbetrages für deutsche Filme

1) Vgl. oben § 2 III S. 17 f.

2) Thiel Bundesdeutsche Filmpolitik II, Manuskript S. 12.

3) Thiel a.a.O., Manuskript S. 14.

4) BTDrucks. IV/1172, abgedruckt in UFITA Bd. 40 (1963) S. 71 ff.

5) BTDrucks. IV/2324.

mit bestimmten Mindestbruttoverleiheinnahmen¹⁾ (§ 7) eine Zusatzförderung nach dem Verhältnis der Einspielergebnisse (§ 8). Gegen die "Qualitätsfeindlichkeit" und Automatik dieser Entwürfe erhoben sich jedoch massive Proteste der Öffentlichkeit, insbesondere der Kirchen²⁾. Nachdem der Bundestag in zweiter Lesung den Entwurf an die Ausschüsse zurückverwiesen hatte³⁾, legte der Ausschuß für Kulturpolitik und Publizistik am 20.5.1965 erneut einen Entwurf mit Schriftlichem Bericht⁴⁾ dem Bundestag vor. Danach sollte wiederum ein bestimmter Grundbetrag an den Hersteller gezahlt werden, sobald die Bruttoverleiheinnahmen des Films den zweifachen Grundbetrag erreicht hatten. Bei prädikatisierten Filmen oder solchen mit anderen anerkannten Auszeichnungen entfiel die Voraussetzung der Mindestbruttoverleiheinnahmen. Ferner sollte den Herstellern nunmehr entsprechend den ihren Filmen zuerkannten öffentlichen Auszeichnungen (darunter auch die Auszeichnung "guter Unterhaltungsfilm", die nach dem Willen des Ausschusses⁵⁾ von der FBW zu erteilen war) ein Zusatzbetrag zuerkannt werden. Dieser Kompromiß fand jedoch immer noch nicht die Zustimmung der Filmtheaterbesitzer, da diese nicht als Beihilfeempfänger vorgesehen waren. Am 2.7.1965, in der letzten Sitzung der IV. Legislaturperiode des Bundestages, scheiterte die Aufnahme des Gesetzes in die Tagesordnung an einer Frasteinrede des Abg. Dorn (FDP)⁶⁾, der seine Haltung mit der

- 1) Von denen allerdings abgesehen werden konnte, wenn der Film eine Qualitätsauszeichnung erhalten hatte.
- 2) Vgl. Schriftl. Bericht des Ausschusses für Kulturpolitik und Publizistik vom 20.5.1965, Bericht der Abg. Frau Dr. Maxsein (zu BTDrucks. IV/3486 S. 1 = UFITA Bd. 44 (1965) S. 71 f.).
- 3) (158.) BT-Sitzung vom 22.1.1965 (StenBer. S. 7812).
- 4) BTDrucks. IV/3486.
- 5) Schriftl. Bericht des Ausschusses für Kulturpolitik und Publizistik vom 20.5.1965, Bericht der Abg. Frau Dr. Maxsein (zu BTDrucks. IV/3486 S. 2).
- 6) (196.) BT-Sitzung vom 2.7.1965 (StenBer. S. 9987).

"Mittelstandsfeindlichkeit" der Vorlage begründete.

In der nächsten (V.) Legislaturperiode nahm der Abg. Dr. Tous-saint den Filmförderungsplan wieder auf und brachte zusammen mit anderen Abgeordneten am 15. März 1967 den "Entwurf eines Gesetzes über Maßnahmen zur Förderung des deutschen Films"¹⁾ in den Bundestag ein. Neu in dieser Vorlage waren der Erwerb der Fernsehnutzungsrechte an den geförderten Filmen durch die Filmförderungsanstalt gegen Zahlung eines zusätzlichen Betrages und eine Förderungshilfe für Filmtheater zur Erneuerung und Verbesserung der technischen Anlagen und der Ausstattung. Der Ausschuß für Wissenschaft, Kulturpolitik und Publizistik veranstaltete am 11. Mai 1967 ein öffentliches Hearing²⁾, bei dem sich die Filmwirtschaftsverbände geschlossen für die Gestaltung des Filmförderungsgesetzes in Form eines reinen Wirtschaftsgesetzes aussprachen, während die Vertreter der sog. Jungfilmer die Verwirklichung stark kulturpolitischer Akzente (Qualitätsförderung) im Gesetz verlangten. Am 16. November 1967 legte der Ausschuß einen überarbeiteten Entwurf³⁾ mit überwiegend formalen Änderungen vor. In der Sitzung vom 1. Dezember 1967⁴⁾ verabschiedete der Bundestag das "Gesetz über Maßnahmen zur Förderung des deutschen Films". Im Verfahren vor dem Bundesrat wurde das Gesetz daraufhin vom federführenden Wirtschaftsausschuß, dem Ausschuß für Kulturfragen und dem Rechtsausschuß beraten. Während der Ausschuß für Kulturfragen dem Bundesrat Änderungen im wesentlichen hinsichtlich der Struktur des Verwaltungsrats der Film-

1) BTDrucks. V/1545, abgedruckt in UFITA Bd. 50 (1967) S. 180 ff.

2) Dazu, zu den Ausschußberatungen und zum Umfang der Diskussion des Filmförderungsgesetzes in der Öffentlichkeit vgl. Caspary Parlament. Arbeiten zum FFG, in: FuR 1967 (Nr. 6) S. 141 ff.; ders. Fortgang der Arbeiten zum FFG, in: FuR 1967 (Nr. 8) S. 200 ff.; ders. Filmförderungsgesetz. Chronik und Dokumentation, in: FuR 1968 (Nr. 2) S. 53 ff.; Huys Bedenken der Länder unbegründet, in: FuR 1967 (Nr. 7) S. 176 f.

3) BTDrucks. V/2290.

4) (139.) BT-Sitzung (StenBer. S. 7030-7034).

förderungsanstalt, Streichung der sog. Sittenklausel (§ 7 IX) und Beschränkung der Zusatzförderung auf prädikatisierte Filme vorschlug und die Anrufung des Vermittlungsausschusses empfahl¹⁾, widersprach der Wirtschaftsausschuß dem Anrufungsbegehren. In der Sitzung vom 15.12.1967²⁾ beschloß der Bundesrat mit Mehrheit, den Antrag gem. Art. 77 II GG nicht zu stellen.

Daraufhin konnte das Gesetz am 22. Dezember 1967 im Bundesgesetzblatt (Teil I S. 1352) verkündet werden.

Bereits 1968, dem ersten Jahr der Erhebung der Filmabgabe, zeigte sich, daß das Aufkommen mit DM 15.385.900 (1969: DM 16.809.994)³⁾ infolge rückläufiger Zuschauerzahlen beträchtlich hinter den Erwartungen des Gesetzgebers zurückblieb, die sich auf DM 25 bis 28 Mio. belaufen hatten⁴⁾. Gleichzeitig nahm die deutsche Filmproduktion zu, so daß der Haushaltsansatz für die Zahlung von Grundbeträgen erhöht werden mußte. Da nach der gesetzlichen Regelung bei Mindereinnahmen zunächst die Zusatzförderung verringert werden oder entfallen mußte (§§ 18 II, 9 II 2, 9 I FFG a.F.) konnten in den Haushaltsplänen für 1968 und 1969 nur geringfügige Beträge für Zusatzförderung (1968: DM 665.600,--, 1969: DM 1.870,--) ausgewiesen werden.

Aus diesem Grunde brachte die Bundesregierung am 12. März 1970 den "Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über Maßnahmen zur Förderung des deutschen Films" im Bundestag ein⁵⁾. Der Entwurf sollte nach Ansicht der Bundesregierung die finanzielle Sicherung der Filmförderungsanstalt für die

1) BRDrucks. 610/1/67.

2) (318.) BR-Sitzung (StenBer. S. 315).

3) Filmförderungsanstalt Geschäftsbericht für die Jahre 1968 und 1969, S. 4.

4) Vgl. Toussaint (103.) BT-Sitzung vom 14.4.1967 (StenBer. S. 4820); Caspary Ein deutsches Filmförderungsgesetz, in: FuR 1967 (Nr. 8) S. 198; Degand Filmförderungsgesetz, in: FuR 1969 (Nr. 6) S. 161; Hans Schüller in einem Interview von H. Borgelt in der Sendung: Im Rahmen des Unmöglichen, ZDF am 22.12.1969 (Manuskript S. 14).

5) BTDrucks. VI/508.

restliche Laufzeit der Förderungsmaßnahmen nach dem FFG bewirken¹⁾ und zog damit Konsequenzen aus dem geringen Aufkommen der Filmabgabe. Nachdem der Bundesrat auf Empfehlung des Ausschusses für Kulturfragen und gegen die Bedenken des Wirtschaftsausschusses²⁾ in seiner Stellungnahme³⁾ vorgeschlagen hatte, Zusatzförderung nur Prädikatsfilmen zukommen zu lassen, und die Bundesregierung diesen Änderungsvorschlägen entgegengetreten war⁴⁾, überwies der Bundestag am 18.3.1970⁵⁾ den Regierungsentwurf in Erster Lesung federführend an den Ausschuß für Wirtschaft, zur Mitberatung an den Innenausschuß, den Ausschuß für Bildung und Wissenschaft und den Haushaltsausschuß (§ 96 GO). In seinem am 29.4.1971 vorgelegten Entwurf⁶⁾ schlug der Wirtschaftsausschuß vor, die Höhe des Grundbetrages entsprechend der jeweiligen Anzahl der Referenzfilme zu relativieren und für die Zusatzförderung eine festbestimmte Summe jährlich bereitzustellen. Der Ankauf der Fernsehnutzungsrechte sollte entfallen. Nach Annahme dieses Entwurfs durch den Bundestag am 18.6.1971⁷⁾ und dem Beschluß des Bundesrats⁸⁾, keinen Antrag gem. Art. 77 II GG zu stellen, konnte das Gesetz zur Änderung des Filmförderungsgesetzes am 9.8.1971 im Bundesgesetzblatt (Teil I S. 1251) verkündet werden.

1) BTDrucks. VI/508 S. 4.

2) BRDrucks. 48/1/70 vom 20.2.1970.

3) (349.) BRat-Sitzung v. 6.3.1970 (StenBer. S. 47, BTDrucks. VI/508 Anlage 2).

4) BTDrucks. VI/508 Anlage 3.

5) (39.) BT-Sitzung vom 18.3.1970 (StenBer. S. 2017).

6) BTDrucks. VI/2144.

7) 129. Sitzung (StenBer. S. 7458).

8) (369.) Sitzung vom 9.7.1971 (StenBer. S. 212, BRDrucks. 338/71 (Beschluß)).

2. Inhalt des Filmförderungsgesetzes

a) Grundgedanken und Grundzüge des Filmförderungsgesetzes

Das Filmförderungsgesetz geht davon aus, daß ein öffentliches Interesse am Fortbestand des deutschen Films besteht und die Förderung der Filmwirtschaft durch eine gesetzlich geregelte Selbsthilfeaktion gebietet¹⁾. Die Mittel für die Förderung werden durch eine Abgabe von den Filmtheaterbesitzern erhoben (§ 15 FFG); die Verleiher und Produzenten sind infolge des der deutschen Filmwirtschaft eigentümlichen Systems prozentualer Verrechnung durch eine entsprechende Minderung ihres Anteils an den Theatereinnahmen an der Aufbringung beteiligt. Haushaltsmittel des Bundes sind nicht erforderlich; allerdings erhält die Filmförderungsanstalt seit der Novellierung 1971 Mittel aus dem Sondervermögen "Ufi-Abwicklungserlös", die zweckgebunden für Zusatzförderung zu verwenden sind. Die Beihilfen werden gem. § 2 II FFG an Produzenten von deutschen programmfüllenden sowie Kurz-Filmen bzw. an Coproduzenten mit deutscher Beteiligung zur Filmfinanzierung (§§ 7, 13 FFG), ferner an Theaterbesitzer zur Investitionshilfe (§ 14 FFG) und an Werbeeinrichtungen für den deutschen Film (§ 2 II Nr. 3 FFG) gezahlt. Die Verleiher sind indirekt durch Minderung ihres Finanzierungsrisikos begünstigt. Das volle Unternehmerisiko der Beteiligten bleibt - wenn auch in reduzierter Höhe - erhalten. An der Aufbringung beteiligt, ohne finanzielle Zuwendungen zu empfangen, sind somit nur Verleiher bzw. bei prozentualer Verrechnung auch Produzenten a u s l ä n d i s c h e r (= nicht "deutsch" i.S.d. § 7 III bis V FFG) Filme, deren Marktanteil in der BRD bei Erlass des Filmförderungsgesetzes etwa 75 % betrug. Das Filmförderungsgesetz regelt

1) Vgl. (auch zum folgenden) Schriftl. Bericht des Ausschusses für Wissenschaft, Kulturpolitik und Publizistik vom 16.11.1967 (BTDrucks. V/2290).

ferner die Verwertung der Fernsehnutzungsrechte der mit einem Grundbetrag geförderten Film durch die Hersteller bzw. die Filmförderungsanstalt (§ 12 FFG) und sieht Förderungsmittel für eigene Maßnahmen der Anstalt zur Verbreitung des deutschen Films im In- und Ausland vor.

b) Filmförderungsanstalt und ihre Organe

Zur Wahrnehmung dieser Aufgaben ist mit Sitz in Berlin eine bundesunmittelbare rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts mit dem Namen "Filmförderungsanstalt" (FFA) errichtet worden (§ 1 FFG). Organe der Anstalt sind der Vorstand, das Präsidium und der Verwaltungsrat (§ 3 FFG).

Der Verwaltungsrat (§ 6 FFG) besteht aus 29 Mitgliedern, die von Bundestag, Bundesrat, Bundesregierung, den Filmwirtschaftsverbänden, der gewerkschaftlichen Rundfunk-Fernseh-Film-Union, den Kirchen und den Rundfunk- bzw. Fernsehanstalten ARD und ZDF gewählt bzw. benannt und vom Bundesminister für Wirtschaft für 2 Jahre berufen werden. Der Verwaltungsrat beschließt die Satzung der Anstalt (§ 19 FFG), stellt mit Zweidrittelmehrheit Richtlinien für die Durchführung des Gesetzes auf und entscheidet im übrigen über alle grundsätzlichen Fragen (§ 6 VI FFG). Er verabschiedet jährlich vor Beginn des Haushaltsjahres den Haushaltsplan (§ 18 FFG).

Der aus zwei Personen bestehende Vorstand wird auf Vorschlag des Präsidiums vom Verwaltungsrat bestellt. Er führt die Geschäfte der Anstalt nach Maßgabe der (Richtlinien und) Beschlüsse des Präsidiums und des Verwaltungsrates und vertritt sie gerichtlich und außergerichtlich (§ 4 FFG).

Zur Überwachung der Tätigkeit des Vorstandes dient das Präsidium, das aus dem Vorsitzenden und weiteren sechs Mitgliedern des Verwaltungsrates besteht (§ 5 FFG). Rechtsaufsicht über die Anstalt führt der Bundesminister für Wirtschaft (§ 20 FFG).

c) Mittelaufbringung

Die finanziellen Mittel für die Ausgaben der Anstalt (Verwaltungskosten, erforderliche Rücklagen, Förderungshilfen, vgl. § 18 II FFG) werden ganz überwiegend von den Theaterbesitzern, Verleihern und Produzenten durch Auferlegung einer Filmabgabe aufgebracht, die eine Minderung ihrer Anteile an den Theater-einnahmen darstellt. Als Bemessungsgrundlage für die Filmabgabe dient die Zahl der Filmbesucher. Jeder gewerbliche Veranstalter einer entgeltlichen Vorführung programmfüllender (auch nicht-deutscher¹⁾) Filme hat für jede verkaufte Eintrittskarte 0,10 DM, bei Vorführung von Wochenschauen, Kurzfilmen und bei Jugendvorstellungen 0,05 DM zu entrichten (§ 15 I FFG). Die Filmabgabe wird bis zum 31. Dezember 1973²⁾ erhoben (§ 15 II FFG).

Neben der Filmabgabe wird der Anstalt zweckgebunden für die Zahlung von Zusatzbeträgen jährlich ein Betrag von DM 1,6 Mio. aus dem im Jahre 1971 gemäß § 21 a FFG gebildeten Sondervermögen "Ufi-Abwicklungserlös"³⁾ zugeführt (§ 9 II 2 FFG).

d) Förderungshilfen an Filmproduzenten

aa) Arten der Förderungshilfen

Die Anstalt gewährt dem Hersteller eines programmfüllenden deutschen Films (Referenzfilms) auf Antrag Förderungshilfen für die Herstellung eines neuen programmfüllenden deutschen Films (zu fördernden Films) (§ 7 I FFG).

(1) Grundförderung

Der Hersteller eines Referenzfilms erhält einen Grundbetrag in einer sich nach dem Verhältnis zwischen den anspruchsberech-

1) Vgl. die Legaldefinition des "deutschen" Films in § 7 III bis V FFG.

2) Um 1 Jahr verlängert durch die Novelle v. 9.8.1971.

3) Vgl. dazu oben § 2 III, S. 10 f.

tigten Referenzfilmen und dem Gesamtbetrag für die Grundförderung bemessenden Höhe (§ 8 I FFG), wenn er nachweist, daß dieser Film innerhalb von zwei Jahren nach seiner Erstaufführung Bruttoverleiheinnahmen in Höhe von DM 500.000 bei prädikatisierten Filmen oder solchen mit einem Filmfestspiel-Hauptpreis Bruttoverleiheinnahmen in Höhe von DM 300.000 erzielt hat (§ 8 II 1 und 2 FFG). "Dem Hersteller eines mit dem Prädikat "besonders wertvoll" oder eines mit einem Hauptpreis auf einem A-Filmfestspiel ausgezeichneten Referenzfilms, der die in Satz 2 bezeichneten Mindestbruttoverleiheinnahmen nicht erreicht hat, kann der Verwaltungsrat einen entsprechend den tatsächlich erzielten Bruttoverleiheinnahmen geminderten Grundbetrag zuerkennen, wenn die Versagung einer Förderungshilfe eine unbillige Härte wäre" (§ 8 II 3 FFG). Dabei ist nicht ganz klar, ob für die Minderung das Verhältnis der tatsächlich erzielten Bruttoverleiheinnahmen zu den Normaleinnahmen (DM 500.000) oder zu den verringerten Mindesteinnahmen für prädikatisierte Filme (DM 300.000) maßgeblich sein soll. Da jedoch nach dem Gesetzeswortlaut die Regelmindesteinnahmen für prädikatisierte bzw. mit einem Filmfestspiel-Hauptpreis ausgezeichnete Filme DM 300.000 sein sollen (§ 8 II 2 FFG), wird man diesen Betrag auch in die Berechnung der Minderung nach § 8 II 3 FFG einzusetzen haben¹⁾. "Derartige Ausnahmeregelungen müssen auf drei Referenzfilme im Kalenderjahr beschränkt bleiben und dürfen von einem Hersteller nur einmal im Kalenderjahr und nicht mehr als insgesamt zweimal in Anspruch genommen werden" (§ 8 II 4 FFG). Bei Dokumentar-, Kinder- und Jugendfilmen genügen Bruttoverleiheinnahmen von DM 300.000. Haben Kinder- oder Jugendfilme das Prädikat "besonders wertvoll" erhalten, kann von diesem Erfordernis ganz abgesehen werden; Dokumentarfilme sind in diese Regelung nicht einbezogen. Für Dokumentarfilme kann auch nicht die Ausnahmeregelung des § 8 II 3 FFG (Verzicht auf Mindestbruttoverleiheinnahmen)

1) Vgl. dazu Dörffeldt Filmförderungsverfahren, in: FuR 1968 (Nr. 3) S. 65.

gelten¹⁾, da die erleichterte Grundförderung für Dokumentar-, Kinder- und Jugendfilme gesondert geregelt ist und eine dem § 8 II 3 FFG entsprechende Regelung fehlt.

(2) Zusatzförderung

Der Hersteller eines Referenzfilms, dem ein Grundbetrag zuerkannt wurde, erhält ferner einen Zusatzbetrag bis höchstens DM 250.000, sofern es sich um einen Prädikatsfilm, um einen mit einem A-Filmfestspiel-Hauptpreis ausgezeichneten Film oder um einen "guten Unterhaltungsfilm" handelt (§ 9 I, III FFG). Die Höhe des Zusatzbetrages bestimmt sich nach dem Anteil, den der einzelne Film an den Einspielergebnissen aller prädikatisierten Spielfilme und guten Unterhaltungsfilme hat, die die Voraussetzungen für die Gewährung des Grundbetrages erfüllen (§ 9 II 3 FFG). Eine vom Verwaltungsrat zu wählende Kleine Kommission aus neun Mitgliedern des Verwaltungsrats entscheidet über die Gewährung des Zusatzbetrages (§ 9 IV FFG) und dabei ggf. auch über die Erteilung der Bezeichnung "guter Unterhaltungsfilm".

Die Novelle vom 9.8.1971 hat eine Ausweitung der Zusatzförderung für künstlerisch anspruchsvolle Filme gebracht. Gemäß § 9 V FFG kann das Präsidium der FFA auf Antrag beschließen, daß der Hersteller eines Referenzfilms, der keinen Grundbetrag erhalten, wohl aber Bruttoverleiheinnahmen in Höhe von mindestens DM 100.000 erzielt hat, an der Zusatzförderung teilnimmt, sofern der Film prädikatisiert oder auf einem A-Filmfestspiel mit einem Hauptpreis ausgezeichnet worden ist.

(3) Erwerb und Verwertung der Fernsehnutzungsrechte

§ 12 FFG a.F. verpflichtete den Hersteller, der einen Grundbetrag in Anspruch genommen hatte, der Anstalt unverzüglich das inländische Fernsehnutzungsrecht an dem Referenzfilm für die Dauer von 5 Jahren nach Ablauf des fünfjährigen Erstmono-

1) Dörfeldt Filmförderungsverfahren, in: FuR 1968 (Nr. 3) S. 65.

pols gegen Zahlung einer weiteren zur Finanzierung neuer programmfüllender deutscher Filme zu verwendenden Förderungshilfe in Höhe von DM 100.000 zu übertragen. Da das Aufkommen aus der Filmabgabe nicht ausreichte, hat die Novelle vom 9.8.1971 diese Art der Förderungshilfe aufgegeben. Die Inanspruchnahme des Grundbetrages verpflichtet nunmehr den Hersteller, die Auswertung des Fernsehnutzungsrechts für die Dauer von 5 Jahren (Erstmonopol) zu unterlassen. Die Anstalt hat das Recht, gegen Zahlung einer Förderungshilfe von DM 100.000, das Fernsehnutzungsrecht für weitere 5 Jahre zu sperren, wenn es im filmwirtschaftlichen Interesse liegt (§ 12 I FFG).

(4) Kurzfilmförderung

Nach § 13 FFG werden Förderungshilfen an Hersteller von prädikatisierten deutschen Kurzfilmen sowie nicht programmfüllenden deutschen Kinder- und Jugendfilmen ohne Voraussetzung von Mindesteinnahmen gewährt. Den Gesamtbetrag von DM 1,2 Mio. (§ 18 II Nr. 4 FFG) erhalten die Hersteller "zu gleichen Teilen", wobei mehrere Hersteller e i n e s Films nach der Ratio des Gesetzes als Einheit zu behandeln sind, während e i n Hersteller mehrerer Kurzfilme auch die entsprechende Anzahl von Förderungshilfen erhält, so daß sich die Aufteilung somit nach der Anzahl der Referenzfilme richtet¹⁾. Seit der Novelle von 1971 können diese Förderungshilfen auch zur Herstellung programmfüllender deutscher Filme verwendet werden.

bb) Allgemeine Zuerkennungs- und Auszahlungsvoraussetzungen

(1) Deutscher Film

Die Gewährung von Förderungshilfen für programmfüllende Filme (§ 7 I FFG) und für Kurzfilme (§ 13 I FFG) setzt voraus, daß es sich bei den bereits hergestellten (Referenz-) Filmen um

1) Vgl. Dörfeldt Filmförderungsverfahren, in: FuR 1968 (Nr. 3) S. 66.

"deutsche Filme" i.S.d. § 7 III FFG handelt.

Die gesetzliche Bestimmung des Begriffs "deutscher Film" (§ 7 III FFG) erfolgt in Anlehnung an die Legaldefinition "Nationaler Film" in Art. 2 und 3 der Ersten EWG-Filmrichtlinie¹⁾. So müssen insbesondere Hersteller Wohnsitz oder Sitz in der Bundesrepublik Deutschland einschließlich des Landes Berlin haben (§ 7 III 1 FFG)²⁾, zu einem bestimmten Anteil Ateliers in der Bundesrepublik benutzt werden (§ 7 III 3 FFG), Drehbuchautor, Bearbeiter und Verfasser der Dialoge (§ 7 III 4 FFG), Regisseur (§ 7 III 5 FFG), Hauptdarsteller, Produktionsleiter, Kameramann, Toningenieur, Schnittmeister, Chefdekorateur und Kostümeister (§ 7 III 6 FFG) in einem bestimmten Verhältnis (vgl. § 7 IV FFG) Deutsche i.S.d. Art. 116 GG sein oder dem deutschen Kulturbereich angehören. Als programmfüllende deutsche Filme gelten aber auch Gemeinschaftsproduktionen, wenn eine im Verhältnis zu der ausländischen Beteiligung erhebliche deutsche finanzielle Beteiligung sowie eine dieser angemessene, mindestens 30 vom Hundert betragende künstlerische und technische deutsche Beteiligung vereinbart ist (§ 7 V 1 FFG) und der "deutsche" Coproduzent vor oder nach Inkrafttreten des FFG einen "deutschen" Film hergestellt hat. Förderungen bei Beteili-

1) Richtlinie des Rats vom 15.10.1963 (Amtsblatt der EWG 1963 S. 2661 = UFITA Bd. 41 (1964)) S. 165 ff.

2) Es kommt somit nicht auf die Staatsangehörigkeit des Herstellers oder der Inhaber des Gesellschaftskapitals an, so daß auch Firmen aus Drittländern an der Förderung teilhaben können, wenn sie einen deutschen Film hergestellt haben; zum Umfang der Nutznießung amerikanischer Filmfirmen an staatlichen, europäischen Filmförderungsmaßnahmen vgl. Guback Amerikanische Investitionen, in: FuR 1968 (Nr. 8) S. 228; Adam Filmwirtschaft in den USA, in: FuR 1967 (Nr. 3) S. 55; ders. Eindringen der amerikanischen Filmindustrie in Europa, in: FuR 1967 (Nr. 6) S. 137 ff.; ferner: Die amerikanische Filmposition in Ländern Europas, in: FuR 1968 (Nr. 8) S. 237 ff. (ohne Verfasserangabe).

gungen von weniger als 40 vom Hundert der Herstellungskosten können nur zweimal in Anspruch genommen werden, wenn nicht in- zwischen ein deutscher Film oder eine Coproduktion mit deut- scher Majorität hergestellt wurde (§ 7 VI FFG).

(2) Sittenklausel und Minderqualitätsklausel

§ 7 IX 1 FFG lautet: "Nicht zu fördern sind Filme, die gegen die Verfassung oder die Gesetze verstoßen oder das sittliche oder religiöse Gefühl verletzen". Obwohl diese Vorschrift in Verbindung mit der Legaldefinition des "zu fördernden Films" in § 7 I FFG sich sprachlich nur auf den herzustellenden (zu fördernden) Film beziehen könnte, muß an dieser "Sittenklausel", wie diese Regelung vereinfachend meistens bezeichnet wird, auch der Referenzfilm gemessen werden¹⁾. Das ergibt sich einmal aus dem dieser Vorschrift entsprechenden § 7 V des Entwurfs eines Gesetzes über Maßnahmen zur Förderung des deutschen Films²⁾, der wegen seiner sprachlichen Beziehungen zu § 7 IV mit Sicherheit zumindest a u c h den Referenzfilm meinte. Die Umformulierung des § 7 IV durch den Ausschuß wurde jedoch vorgenommen, ohne den § 7 V materiell ändern zu wollen³⁾. Zum anderen ergibt sich diese Auslegung daraus, daß das Gesetz, wenn es nur e i n e der beiden Filmkategorien meint, entweder von "Referenzfilm" oder von "der zu fördernde Film" spricht⁴⁾.

Der Referenzfilm darf ferner nicht gegen die Minderqualitätsklausel des § 7 IX 2 und 3 FFG verstoßen, wonach Filme von geringer Qualität nicht zu fördern sind, wozu insbesondere Darstellungen von sexuellen Vorgängen und Brutalitäten in speku-

1) Graul Künstlerische Urteile S. 147 hält anscheinend die Geltung der Sittenklausel für den herzustellenden Film für problematisch, nicht umgekehrt.

2) V. 15.3.1967 (BTDrucks. V/1545), vgl. auch oben § 4 I 1, S. 26

3) Vgl. Schriftl. Bericht des Ausschusses für Wissenschaft, Kulturpolitik und Publizistik v. 16.11.1967 (BTDrucks. V/2290 S. 4).

4) Vgl. z. B. einerseits § 7 VIII, andererseits § 7 XIII Nr. 2 - 4 FFG.

lativer Form gehören sollen. Diese Klausel ist im Rahmen der Novellierung eingefügt worden, da nach allgemeiner Ansicht die Sittenklausel nicht ausreichte, um Filme, deren Niveau dem Zweck des Gesetzes, die Qualität des deutschen Films auf breiter Grundlage zu steigern, von der Förderung auszuschließen¹⁾.

(3) Bewilligungs- und Auszahlungsvoraussetzungen des § 10 II und III FFG

Nach § 10 III FFG kann die FFA unter bestimmten Voraussetzungen die Auszahlung bereits zuerkannter Förderungshilfen für die Herstellung eines programmfüllenden Films versagen. Die Auszahlung ist an sich nur die tatsächliche Durchführung der Bewilligung, die "Versagung" der Auszahlung daher auch nur die Verweigerung tatsächlichen Verwaltungshandelns. Es stellt sich jedoch die Frage, ob die hierfür normierten Auszahlungsvoraussetzungen des § 10 III FFG nicht auch schon bei der Zuerkennung vorliegen müssen und deshalb zugleich - sämtlich oder teilweise - Bewilligungsvoraussetzungen sind.

Das ist zunächst fraglich für die Vorschrift des § 10 III Nr. 2 FFG. Wenn vor der Zuerkennung der Förderungshilfe feststeht, daß bei der Finanzierung, der Herstellung, bei dem Verleih oder dem Vertrieb eines bereits nach § 8 FFG geförderten Referenzfilms des Antragstellers die Grundsätze sparsamer Wirtschaftsführung verletzt worden sind, und die Anstalt sich zur Versagung entschließt, so darf sie vernünftigerweise nicht erst auf die Auszahlungsversagung verwiesen werden, sondern sie kann bereits die Zuerkennung verweigern. § 10 III Nr. 2 FFG stellt somit auch eine negative Bewilligungsvoraussetzung dar.

Es ergibt sich die weitere Frage, ob die Versagung der Zuerkennung im Ermessen der Anstalt steht oder zwingend vorgeschrieben ist. Der Wortlaut des § 10 III FFG ("Die Anstalt kann...versagen") spricht für die Einräumung eines Ermessens. Für die Beurteilung dieses Problems sind jedoch folgende Erwägungen

1) Vgl. Schriftl. Bericht des Ausschusses für Wirtschaft v. 29.4.1971 (BTDrucks. VI/2144 S. 2).

maßgeblich. Aus dem Wortlaut des § 11 I FFG ("Der Hersteller i s t ... verpflichtet") ergibt sich die Normierung einer zwingenden Erstattungspflicht des Herstellers. Nichts anderes besagt die Vorschrift des § 11 II FFG, wonach der Verwaltungsrat über Widerruf und Rücknahme der Gewährung "entscheidet". Wie ein Vergleich mit den entsprechenden Regelungen in § 7 XII 2 Halbs. 1 FFG und in § 9 IV 1 FFG zeigt, handelt es sich hier lediglich um eine Zuständigkeitsnorm, die den zwingenden Charakter der Rückzahlung unberührt läßt. Andernfalls hätte der Gesetzgeber eine gebräuchliche, das Ermessen beinhaltende Formulierung - wie etwa in § 9 V FFG - gewählt. Geht man von einer zwingenden Rückzahlungspflicht aus, die sich gem. § 11 I Nr. 3 FFG auch auf die Tatbestände des § 10 III Nr. 1-4 FFG bezieht¹⁾, so kann schwerlich angenommen werden, daß eine Förderungshilfe bei Vorliegen der Voraussetzung des § 10 III Nr. 2 FFG schon zum Zeitpunkt der Antragstellung bewilligt (und sogar ausgezahlt) werden dürfte, obwohl sie vom Hersteller nach Auszahlung gem. § 11 I Nr. 3 FFG zwingend zurückgezahlt werden müßte. Zur Vermeidung einer derartigen, durch nichts gerechtfertigten Widersprüchlichkeit muß deshalb von der strengeren Regelung des § 11 FFG ausgegangen und m. E. angenommen werden, daß im Falle des § 10 III Nr. 2 FFG trotz des entgegenstehenden Wortlauts k e i n Ermessen hinsichtlich der Bewilligung bzw. Versagung besteht. Die Anstalt m u ß demgemäß bei Vorliegen eines Verstoßes gegen die Grundsätze sparsamer Wirtschaftsführung bezüglich des Referenzfilms (§ 10 III Nr. 2 FFG) bereits die Bewilligung von Förderungshilfen versagen. Bei nachträglichem Bekanntwerden eines Verstoßes nach der Bewilligung und vor der Auszahlung m u ß dementsprechend wenigstens die Auszahlung unterbleiben. Für § 10 III Nr. 3 FFG, wonach im Falle der Spielfilmförderung das eingezahlte Grundkapital oder Stammkapital einer antragstellenden Gesellschaft (Aktiengesellschaft, GmbH, GmbH & Co. KG) mindestens DM 200.000 betragen muß, gelten

1) Die Wiederholung speziell der Voraussetzung des § 10 III Nr. 4 in § 11 I Nr. 5 ist deshalb überflüssig.

die obigen Ausführungen entsprechend. § 10 III Nr. 3 FFG enthält demnach nicht nur eine Auszahlungs-, sondern außerdem eine positive Bewilligungsvoraussetzung, die das Ermessen bei der Zuerkennung ebenfalls zwingend begrenzt.

In den Fällen der §§ 10 III Nr. 1 und 10 III Nr. 4 FFG kann hingegen die Zuerkennung nicht versagt werden. Die ordnungsgemäße Finanzierung des neuen Films (Nr. 1) wird i.d.R. im Zeitpunkt der Zuerkennung einer Förderungshilfe noch nicht gewährleistet sein. Die Bewilligung kann vielmehr erst als Grundlage für Finanzierungszusagen anderer Kapitalgeber dienen, was auch der Gesetzgeber durch Einräumung der Möglichkeit einer Zuerkennung dem Grunde nach (§ 8 III 2 FFG) berücksichtigt. Das gleiche gilt für den Umfang der Herstellungskosten des neuen Films (Nr. 4), die im Zeitpunkt der Zuerkennung i.d.R. noch nicht feststellbar sind. Bei § 10 III Nr. 1 und 4 FFG handelt es sich demnach nicht um Voraussetzungen der Bewilligung bzw. Versagung, sondern nur um solche der Auszahlung, allerdings - entsprechend den obigen Ausführungen und entgegen dem Wortlaut - insofern auch hier um zwingende.

Als weitere - wiederum zwingende - Auszahlungsvoraussetzungen wird von dem Empfänger gem. § 10 II FFG der Nachweis der bestimmungsgemäßen Verwendung der Förderungshilfen verlangt.

cc) Zweckbindung und Nebenpflichten

Die Förderungshilfen sind grundsätzlich in vollem Umfang für die Finanzierung neuer deutscher Filme zu verwenden (§ 10 I 1, § 13 I 8 FFG), und zwar - mit Ausnahme der Kurzfilmprämien, die auch für neue programmfüllende Filme verwendet werden können (§ 13 I 8 FFG) - zur Finanzierung der Herstellung neuer Filme der entsprechenden Kategorie (§ 10 I 1, 2 FFG). Der herzustellende Film darf ferner nicht gegen die Sitten- und Minderqualitätsklausel des § 7 IX 1 FFG verstoßen.

Neben diesen, den Förderungszweck maßgeblich tragenden Verwendungsregelungen, legt das Filmförderungsgesetz den Zuwendungsempfängern weitere Pflichten auf, die zwar anteilige Determinationswirkung haben, der Zweckbindung aber nur mittelbar dienen.

So hat der Hersteller den Grund- und Zusatzbetrag in der Frist des § 10 I FFG seiner Zweckbestimmung zuzuführen. Gem. § 7 XIII FFG muß er die zusammen mit der Gewährung von Förderungshilfen zu erlassenden Auflagen bezüglich der konkreten Erreichung des Verwendungszwecks, der Verwertung des zu fördernden Films und der Sicherung der mittelbaren Begünstigung der erheblich mitfinanzierenden Verleiher durch Risikominderung erfüllen. § 13 III FFG gebietet eine Aufführungskoppelung der mit Förderungshilfen hergestellten programmfüllenden Filme mit Kurzfilmen bestimmter Qualifikation. Schließlich ist der Zuwendungsempfänger den Auskunfts- und Kontrollrechten der FFA gem. § 16 FFG unterworfen.

dd) Beseitigung der Zuerkennung und Erstattungs pflicht

Die Feststellung, welche Beseitigungsregelungen das Filmförderungsgesetz enthält, ist zum einen wegen der recht willkürlich anmutenden Gesetzessprache und zum anderen wegen der Trennung von Bewilligung (Zuerkennung, Gewährung) und Auszahlung ziemlich problematisch. Eine Differenzierung ist je nach dem Zeitpunkt der Beseitigung erforderlich.

(1) Beseitigung der Zuerkennung vor Auszahlung

Wie oben bereits festgestellt, enthalten § 10 II und § 10 III Nr. 1-4 FFG zwingende Voraussetzungen für die rein tatsächliche Auszahlung bzw. Nichtauszahlung ("versagen") nach erfolgter Zuerkennung der Förderungshilfen¹⁾. Soweit jedoch Absatz III in-

1) Sub bb) (3), S. 37 ff. - Soweit daselbst weiterhin festgestellt wurde, daß in § 10 III Nr. 2 und 3 FFG entgegen dem Wortlaut außerdem zwingende Voraussetzungen für die Bewilligung (Zuerkennung) bzw. deren Versagung normiert sind, interessiert dies hier nicht.

sofern nur zu einer tatsächlichen Auszahlungssperre bzw. zu einem Leistungsverweigerungsrecht ermächtigt, ist zu bedenken, daß einer derartigen Maßnahme der FFA ein Anspruch auf Auszahlung entgegenstünde, solange die Zuerkennung (Bewilligung) der Förderungshilfe noch rechtswirksam besteht. Denn die Zuerkennung ist die rechtliche Grundlage für einen (Leistungs-) Anspruch auf Auszahlung. Um dem Zweck des § 10 III FFG zu entsprechen, muß deshalb die Vorschrift auch als Ermächtigung für die Beseitigung der Zuerkennung interpretiert werden und eine nur ausdrückliche "Versagung" der Auszahlung zugleich als stillschweigende Beseitigung der Zuerkennung gelten. Fraglich ist allerdings, ob sich etwas anderes daraus ergibt, daß die Erstattungspflicht (nach Auszahlung) gesondert in § 11 I FFG geregelt und in § 11 I Nr. 3 FFG sogar auch für die Tatbestände des § 10 III FFG normiert ist. Indessen bestätigt dies gerade die Interpretation des § 10 III FFG als Ermächtigung zur Beseitigung der Bewilligung. Denn wenn ausdrücklich n a c h Auszahlung eine Erstattungspflicht zwingend kraft Gesetzes begründet wird, dann muß - arg. a maiore ad minus - auch schon v o r Auszahlung die Beseitigung der Zuerkennung vorgeschrieben sein. Dafür spricht auch, daß § 10 III FFG - verstünde man diese Vorschrift lediglich als tatsächliche Auszahlungssperre bzw. als Leistungsverweigerungsrecht - nur deklaratorische Bedeutung hätte, da die Anstalt bei Bedenken hinsichtlich des Vorliegens der Auszahlungsvoraussetzungen ohnehin vorübergehend die Auszahlung verweigern kann, um eine Entscheidung des Verwaltungsrats nach § 11 II FFG herbeizuführen. Nach alledem stellt § 10 III FFG eine selbständige Ermächtigungsgrundlage für die zwingende Beseitigung der Zuerkennung vor Auszahlung dar. Ob es sich bei dieser Beseitigung um den Widerruf oder die Rücknahme¹⁾ eines

1) Terminologisch hat sich der Begriff des Widerrufs für die Aufhebung eines fehlerfreien und der Begriff der Rücknahme für die Aufhebung eines fehlerhaften Verwaltungsakts durchgesetzt, vgl. Forsthoff VR I (9) S. 251 (§ 13, 2) mit weit. Nachw.; ferner §§ 116 f. Allgemeines Verwaltungsgesetz für das Land Schleswig-Holstein v. 18.4.1967, §§ 37 f. Musterentwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes mit Begründung v. 1963, 2. Aufl. mit Anhang "Münchner Fassung", Köln 1968.

Verwaltungsakts oder um den Rücktritt von einem öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Vertrag handelt, muß hier zunächst dahingestellt bleiben¹⁾.

Hat sich soeben die Qualifizierung des § 10 III FFG als Rechtsgrundlage für die zwingende Beseitigung der Zuerkennung vor Auszahlung in den Fällen des § 10 III Nr. 1-4 FFG aus dem Zusammenhang mit der Erstattungsregelung des § 11 Nr. 3 Halbs. 2 FFG ergeben, so liegt es nahe, erst recht die übrigen Regelungen der Erstattungspflicht in § 11 I FFG zugleich als weitere selbständige Rechtsgrundlage für die Beseitigung der Zuerkennung auch bereits vor Auszahlung anzusehen. Angesichts der unvollständigen und unsystematischen Normierung des Beseitigungskomplexes kann nach den Grundsätzen des allgemeinen Verwaltungsrechts davon ausgegangen werden, daß die Regelung gesetzlicher Erstattungspflichten bei erfolgten Leistungen implicite die Regelung der Beseitigung der Zuerkennung bei noch nicht erfolgten Leistungen mit umfaßt. Das kommt allerdings nur für diejenigen Fälle des § 11 I FFG in Betracht, die bereits vor Auszahlung, aber nach Zuerkennung eintreten können, nämlich für die Nr. 2-4. Entsprechend gelesen heißt das: Nach § 11 I Nr. 3 Halbs. 1 und Nr. 4 FFG ist die Zuerkennung zu beseitigen, wenn bereits vor Auszahlung endgültig feststeht, daß Auflagen nach § 7 XIII FFG bzw. die Verpflichtung aus § 12 I 1 und 2 FFG nicht eingehalten werden können. Gem. § 11 I Nr. 2 FFG hat die Beseitigung zu erfolgen, wenn die Zuerkennung aufgrund unrichtiger Angaben über wesentliche Zuerkennungsvoraussetzungen erfolgt ist.

Da somit neben § 10 III FFG auch § 11 I Nr. 2-4 FFG zur Beseitigung der Zuerkennung vor Auszahlung ermächtigen²⁾, andererseits die Auszahlungsversagungsgründe des § 10 III FFG gleichzeitig Rückzahlungs-voraussetzungen sind (§ 11 I Nr. 3 FFG), ergibt sich - mit Ausnahme des § 11 I Nr. 1 FFG - die Ident-

1) Vgl. dazu unten § 6 II 2 c (S. 92 ff.).

2) § 11 I Nr. 5 FFG braucht nicht erwähnt zu werden, da diese Regelung ohnehin gem. § 10 III Nr. 4 hier Anwendung findet.

tität der Voraussetzungen für die Beseitigung der Zuerkennung vor Auszahlung mit den Voraussetzungen der Erstattungspflicht nach Auszahlung. Diese Identität bestätigt, daß die zwingende Rechtsnatur der Erstattungspflicht in § 11 I FFG - ebenso wie bereits für die Vorschriften des § 10 III Nr. 2 und 3 FFG in ihrer Funktion als Bewilligungsvoraussetzungen erörtert¹⁾ - auch die Beseitigung der Zuerkennung vor Auszahlung zwingend vorschreibt. Ferner muß aus dieser Identität und wegen des allgemeinen Wortlauts der Kompetenznorm des § 11 II FFG die Zuständigkeit des Verwaltungsrats auch für die Entscheidungen über die Beseitigung der Zuerkennung vor Auszahlung gefolgert werden.

(2) Erstattungspflicht

§ 11 I FFG normiert die Voraussetzungen der Erstattungspflicht des Herstellers nach bereits erfolgter Auszahlung. Dabei ist als Nr. 1 zwar die Nichterfüllung der Zweckbestimmung der sog. Sittenklausel (§ 7 IX FFG) ausdrücklich genannt, nicht jedoch ein Verstoß gegen das Gebot, einen deutschen Film bestimmter Kategorie in einer festgesetzten Frist herzustellen²⁾. Der Gesetzgeber mag vor Augen gehabt haben, daß diese Elemente der Zweckbestimmung Inhalt einer Auflage nach § 7 XIII Nr. 1 FFG sein können und damit gegebenenfalls einen Verstoß gegen den Tatbestand des § 11 I Nr. 3 FFG darstellen. Trotzdem spricht das Fehlen dieser Tatbestände unter den Voraussetzungen des § 11 I FFG dafür, die Vorschrift als eine nicht abschließende Regelung der Rückzahlung anzusehen, da die Nichterfüllung gesetzlicher Zweckbestimmungen und Nebenpflichten ebenfalls zu einer Erstattungspflicht immer dann führen kann, wenn die FFA den Rechtsgrund der Förderung beseitigt.

Während allerdings in den letztgenannten Fällen eine entsprechende Willenserklärung der FFA zur Beseitigung des Rechtsgrun-

1) S. oben bb) (3), S. 37 ff.

2) Vgl. §§ 7 I, 10 I FFG.

des der Förderung erforderlich ist, normiert § 11 I FFG eine Erstattungspflicht der Hersteller und damit (Umkehrschluß) die Erstattungsansprüche der Anstalt unmittelbar und selbständig, so daß außer dem Geltendmachen des Erstattungsanspruchs auch eine Beseitigung des Rechtsgrundes zwar zulässig, aber nicht erforderlich ist.

Die Frage, ob die Geltendmachung der Erstattungsansprüche zwingend vorgeschrieben ist, wurde oben¹⁾ bereits bejaht. Berücksichtigt werden muß bei § 11 I Nr. 3 FFG jedoch, daß Auflagen selbständig erzwingbare Verwaltungsakte sind²⁾. Die fragliche Vorschrift wird deshalb so auszulegen sein, daß die Geltendmachung der Erstattungsansprüche erst möglich ist, wenn es un-
tunlich erscheint, die Erfüllung der gemäß § 7 XIII FFG auferlegten Pflichten zu erfüllen³⁾.

e) Förderungshilfen an Filmtheaterbesitzer und Filmwerbe- einrichtungen

Filmtheaterbesitzer können gem. § 14 FFG Förderungshilfen zweckgebunden für die Erneuerung und Verbesserung der technischen Anlagen und der Ausstattung von Filmtheatern erhalten. Hierfür steht die Hälfte der Mittel zur Verfügung, die im Haushalts-
jahr - nach Abzug der in § 18 II Nr. 2-4 FFG genannten Beträge - für Grund- und Zusatzbeträge aufgewendet werden. Die Höhe der Zuwendungen hängt ab von dem Umsatz aus dem Verkauf von Eintrittskarten und ermäßigt sich von DM 0,04 pro gezahlte DM 0,10 Filmabgabe (bei einem Umsatz bis zu DM 150.000) über DM 0,03 für jeweils DM 0,10 Filmabgabe (bei Umsätzen bis zu DM 250.000) bis auf DM 0,02 (bei Umsätzen über DM 250.000). Die Auszahlung wird davon abhängig gemacht, daß in dem Filmtheater während des Erhebungszeitraums zu allen Filmprogrammen mit Spielfilmen ein Kurzfilm oder eine deutsche Wochenschau ohne besondere Qualifikation vorgeführt worden sind (§ 14 V FFG).

1) Sub bb) (3), S. 37 ff.

2) Forsthoff VR I (9) S. 208 (§ 11, 5); Hans J. Wolff VR I (8) S. 357 (§ 49 I d.).

3) Vgl. dazu Hans J. Wolff a.a.O.; BVerwG v. 22.3.1966 (DÖV 1966 S. 761/762).

Gem. § 2 II Nr. 3 FFG gewährt die Anstalt Förderungshilfe: ferner an Einrichtungen zur Werbung für den deutschen Film im In- und Ausland. Es handelt sich hier also nicht um Maßnahmen zugunsten bestimmter Filme, sondern um allgemeine Marktpflege. Über Voraussetzungen der zu fördernden Tätigkeit sowie Höhe und Verwendung dieser Förderungshilfe enthält das Gesetz lediglich die Bestimmung in § 18 II Nr. 2, wonach die Mittel für Werbeeinrichtungen und eigene Werbemaßnahmen der Anstalt (§ 2 I Nr. 6 FFG) mindestens DM 500.000 betragen sollen.

3. Vorläufige Ergebnisse und Auswirkungen des Filmförderungsgesetzes

Ein abschließender Überblick über die vorläufigen Ergebnisse und Auswirkungen der Förderungshilfen für programmfüllende Filme läßt sich zur Zeit nur für die in den Jahren 1967 und 1968 angelaufenen Filme geben, da nur in diesen Fällen die Zwei-Jahres-Frist für die Erzielung der Mindestbruttoverleiheinnahmen (vgl. § 8 II FFG) abgelaufen ist. Von den 82 im Jahre 1967 und den 99 im Jahre 1968 angelaufenen Filmen wurden 21 bzw. 19 nicht angemeldet i.S.d. § 7 X 1 FFG¹⁾. Teilweise war Fristversäumnis dafür maßgeblich, überwiegend jedoch die Gewißheit der Hersteller, wegen der "Sittenklausel" des § 7 IX 1 FFG keine Aussicht auf Förderungsmittel zu haben²⁾. 35 der 61 angemeldeten Filme aus 1967 und 42 der 80 angemeldeten Filme aus 1968 konnten die Qualifikation als Referenzfilm (§ 8 II FFG) erreichen. 19 Filme aus 1967 scheiterten, weil sie weder ein Prädikat noch einen Festspiel-Hauptpreis bekamen und keine DM 500.000 Verleiheinspiel (§ 8 II 1, 2 FFG). 7 der 61 angemeldeten Filme aus 1967 erhielten zwar das Prädikat "wertvoll" der FBW, konnten jedoch keine DM 300.000 ein-

1) Angaben nach Filmförderungsanstalt Geschäftsbericht für das Jahr 1970, in: FuR 1971 (Nr. 12) S. 359.

2) So auch Joachim Raffert in einem Interview von K. Hebecker, in: Borgelt Im Rahmen des Unmöglichen, Sendung des ZDF am 22.12.1969 (Manuskript S. 18).

spielen (§ 8 II 2 FFG)¹⁾. Die Härteklausel des § 8 II 3 FFG kam in keinem Fall zur Anwendung, ebensowenig brauchte die Anstalt bei einem "besonders wertvollen" Kinder- oder Jugendfilm von dem Erfordernis der Mindestbruttoverleiheinnahmen abzuweichen (§ 8 II 5 2. Halbs.), da wegen unzureichender Amortisation infolge des Jugendschutzgesetzes (Mindestalter für Kinobesuch: 6 Jahre) Kinder- und Jugendfilme praktisch nicht mehr hergestellt werden¹⁾. Eine Ablehnung wegen § 7 IX FFG ist nicht erfolgt.

Für den Zusatzbetrag qualifizierten sich von den 35 in 1967 angelaufenen und mit einem Grundbetrag geförderten Filmen 25; 10 davon mit einem Prädikat der FBW, 15 durch die Erteilung der Bezeichnung "guter Unterhaltungsfilm"²⁾. Aus dem in 1968 für die Zusatzförderung bereitgestellten Betrag konnten Förderungshilfen zwischen 13.000 und 56.000 DM im Einzelfall nach dem Anteil der Einspielergebnisse zuerkannt werden³⁾.

Bezüglich der 121 in 1969 und der 115 in 1970 angelaufenen Filme steht bisher endgültig nur die Zahl der Anmeldungen gem. § 7 X 1 FFG fest, nämlich 86 bzw. 93⁴⁾, so daß sich für die Jahre 1967 bis 1970 bei insgesamt 417 angelaufenen und 320 angemeldeten Filmen ein Verhältnis von etwa 4 zu 3 (74,8 %) ergibt. Da Fristversäumnis als Grund für eine Nichtanmeldung seit 1967 sicherlich geringer geworden ist, muß die hohe Zahl der Nichtanmeldungen überwiegend mit der "Sittenklausel" des § 7 IX FFG erklärt werden.

Die Förderung von Kurzfilmen, die die Voraussetzungen des § 13 FFG (Prädikat "besonders wertvoll" oder Auszeichnung) erfüllen

1) Angaben nach schriftl. Auskunft der FFA v. 10.11.1970.

2) Filmförderungsanstalt Geschäftsbericht für das Jahr 1970, in: FuR 1971 (Nr. 12) S. 400; für die Jahre ab 1968 liegen noch keine endgültigen Zahlen vor, vgl. ebda.

3) Filmförderungsanstalt Geschäftsbericht für die Jahre 1968 und 1969 S. 5 (= FuR 1970 (Nr. 9) S. 278).

4) Filmförderungsanstalt Geschäftsbericht für das Jahr 1970, in: FuR 1971 (Nr. 12) S. 395.

len, entwickelte sich wie folgt¹⁾:

Jahr der Freigabe	von d. FSK freigegeb. dt. Kurzfilme	von d. FFA gefördert	Förderungsbetrag pro Kurzfilm in DM	Haushaltsjahr
1967	316	36	41.666	1968
1968	326	47	31.914	1969
1969	349	65	23.077	1970
1970	268	52	28.846	1971

Für die Filmtheaterförderung wurden bereitgestellt

im Etat 1968	DM 3.057.800
im Etat 1969	DM 3.000.930
im Etat 1970	DM 3.571.000

Daraus ergab sich als höchster Einzelanspruch ein Betrag von wenig über DM 3.000²⁾.

Die Auswirkungen dieser quantitativ beschriebenen Förderungsmaßnahmen bestehen in erster Linie darin, daß die deutsche Filmproduktion von 82 im Jahre 1967 angelaufenen Filmen über 99 im Jahre 1968 und 121 im Jahre 1969 auf 115 im Jahre 1970 gestiegen ist. Dementsprechend betrug der deutsche Anteil am Gesamteinspielergebnis für 1969 - gemessen in Verleihsatz - 39,3 % gegenüber 23 % im Jahre 1967³⁾. Nach Ansicht der Filmförderungsanstalt⁴⁾ hat sich ferner die seit 1967 ununterbrochen rückläufige Entwicklung der Besucherzahlen 1969 erstmals konsolidiert⁵⁾.

- 1) Filmförderungsanstalt Geschäftsbericht für das Jahr 1970, Anlage 7, in: FuR 1971 (Nr. 12) S. 400.
- 2) Filmförderungsanstalt a.a.O. S. 396
- 3) Filmstatistisches Taschenbuch 1970 S. 9 Tabelle 12; vgl. auch: Die FFA an der Schwelle ihres Dritten Geschäftsjahres. Haushaltsplan für 1970, in: FuR 1970 (Nr. 4) S. 116-117 (ohne Verfasserangabe).
- 4) Geschäftsbericht für die Jahre 1968 und 1969 S. 8 (= FuR 1970 (Nr. 9) S. 280).
- 5) Dagegen Hans Strobel Hat das Kino noch eine Chance? in: FAZ v. 11.11.1970 (Nr. 262) S. 32: "Es wäre interessant zu erfahren, auf welche konkreten Fakten sich die Feststellung stützt ... bei der erschreckend großen Zahl von Theaterschließungen und der damit verbundenen Verminderung der Sitzplatzkapazität;" nach Jeremias Wie steht es um den deutschen Film? in: FAZ v. 8.1.1971 (Nr. 6) S. 28 sind 1970 weitere 350 Kinos geschlossen worden.

Ob allein die Produktionssteigerung positiv oder negativ zu beurteilen ist, hängt entscheidend von den betroffenen Interessen ab. Der Filmwirtschaftler, der die Filmförderung nach dem FFG rein "quantitativ mißt"¹⁾ und feststellen kann, daß die Filmförderungsanstalt der deutschen Filmproduktion mindestens "ein Existenzminimum sichert"²⁾, wird die Produktionssteigerung begrüßen. Für den Filmkunstinteressierten bedeutet die Produktionssteigerung jedoch, daß "die Kinos verstopft (sind) mit Klamotten, mit Schnulzen und...schlechten Filmen", und daß ein ambitionierter Film "überhaupt keine Chance hat, ins Kino zu kommen"³⁾, da die "herrschende Praxis der Filmwirtschaft, gestützt durch die staatliche Filmpolitik, die Voraussetzungen für eine angemessene öffentliche Rezeption wichtiger Filme" zerstört hat⁴⁾. Wenn dem entgegengehalten wird, daß "das Angebot an Unterhaltungsfilmen völlig irrelevant für den Besuch von gleichzeitig angebotenen ambitionierten Filmen sei"⁵⁾, so muß demgegenüber auf die Tatsache verwiesen werden, daß viele der mit Prämien des Bundesministers des Innern und mit Mitteln des Kuratoriums Junger Deutscher Film hergestellten Filme, insgesamt etwa 30 % aller prädikatisierten Filme⁶⁾, keinen Verleih finden und deshalb überhaupt nicht ins Kino kommen, ver-

- 1) Vgl. Filmförderungsanstalt Geschäftsbericht für die Jahre 1968 und 1969 S. 8.
- 2) So Franz Seitz in einem Interview von H. Borgelt in der Sendung: Im Rahmen des Unmöglichen, ZDF am 22.12.1969 (Manuskript S. 11).
- 3) Ulrich Schamoni in einem Interview von H. Borgelt in der Sendung: Im Rahmen des Unmöglichen, ZDF am 22.12.1969 (Manuskript S. 12).
- 4) Aus der Begründung der Arbeitsgemeinschaft der Filmjournalisten für die Nichtvergabe des "Preis der Filmkritik" 1971.
- 5) Filmförderungsanstalt Geschäftsbericht für die Jahre 1968 und 1969 S. 10.
- 6) Bericht des Filmunterausschusses der Länder an die Kultusministerkonferenz. Zitiert bei: Jeremias Wie steht es um den deutschen Film? in: FAZ v. 8.1.1971 (Nr. 6) S. 28; auch der ausländische künstlerisch anspruchsvolle Film findet in der BRD keine Abspielbasis mehr, da wir "in der Abschätzung der internationalen Filmverleihe längst zu den kulturell unterentwickelten (gehören)", Jeremias Versext, verpopt, in: FAZ v. 8.12.1970, vgl. dazu auch die Übersicht dort.

mutlich weil einerseits die Verleihfirmen die von ihnen mitfinanzierten Unterhaltungsfilme bevorzugt in ihren Vertragshäusern aufführen lassen, um die Mindestverleiheinnahmen zu erzielen¹⁾ und andererseits der Theaterbesitzer lieber das nunmehr größere Angebot an deutschen Unterhaltungsfilmen aufgreift.

Bezüglich der Aufgabe der Filmförderungsanstalt nach § 2 I Nr. 1 FFG, die Qualität des deutschen Films auf breiter Basis zu steigern, besteht heute weitgehend Übereinstimmung, daß dieses Ziel bisher nicht erreicht wurde²⁾.

II. Filmprämien nach dem Erlaß des Bundesministers des Innern vom 24. April 1970³⁾

Nach § 2 I Nr. 1 FFG sollen die Haushaltsmittel für Filmprämien⁴⁾ eine sinnvolle Ergänzung zum Filmförderungsgesetz darstellen. Während die Filmförderungsanstalt zur "wirtschaftlichen" Förderung des deutschen Films errichtet wurde (§ 1 FFG), läßt sich der Erlaß über die Förderung des deutschen Films vom 24. April 1970⁵⁾ die Förderung künstlerisch qualitativer Filme angelegen sein.

1. Arten der Prämien

a) Der Deutsche Filmpreis

Der Deutsche Filmpreis, mit dem jährlich besonders hervorragende Leistungen ausgezeichnet werden, kann für verschiedene

- 1) Vgl. Der Spiegel 1971 (Nr. 8) S. 150.
- 2) Wolfram Engelbrecht, Berthold Martin, Hans Toussaint in Interviews von R. E. Thiel in der Sendung: Filmförderung oder Schulzenkartell? WDR/Westdt. Fernsehen am 21.10.1970 (Manuskript S. 20, 22).
- 3) Der (noch unveröffentlichte) Erlaß des Bundesministers des Innern vom 16.4.1972 konnte nicht mehr berücksichtigt werden.
- 4) In § 2 I Nr. 1 des Entwurfs eines Gesetzes über Maßnahmen zur Förderung des deutschen Films d. Abg. Toussaint u.a. v. 15.3.1967 (BTDrucks. V/1545 S. 1) waren die Verwendungszwecke der Haushaltsmittel noch einzeln aufgeführt, und zwar: Deutscher Filmpreis, Spielfilmprämien, Kulturfilmprämien, Kuratorium "Junger Deutscher Film".
- 5) GMBI. 1970 S. 306 (Text siehe Anhang II).

Leistungen und jeweils in mehreren Stufen - zum Teil doppelt - vergeben werden:

- (1) drei Preise für die Herstellung des besten abendfüllenden Spielfilms - verbunden mit Herstellerprämien von DM 500.000, DM 400.000 und DM 350.000 (Nr. 1.1);
- (2) drei Preise für die Gestaltung des besten abendfüllenden Spielfilms - verbunden mit Gestalterprämien von DM 300.000, DM 250.000 und DM 150.000 (Nr. 1.2), die dem Regisseur ermöglichen sollen, einen neuen Film zu gestalten oder erforderlichenfalls selbst herzustellen (Nr. 6.02.1);
- (3) drei Preise für die Herstellung des besten Kurzfilms - verbunden mit Herstellerprämien von einmal DM 50.000 und zweimal DM 40.000 (Nr. 1.3.1); der Gestalter, der nicht zugleich Hersteller ist, erhält davon 25 vom Hundert (Nr. 6.04.2);
- (4) zwei Preise für die Herstellung des besten abendfüllenden Films ohne Spielhandlung - verbunden mit Herstellerprämien von DM 150.000 und DM 120.000 (Nr. 1.3.2); der Gestalter erhält davon 15 vom Hundert (Nr. 6.04.2);
- (5) nicht-dotierte Preise für besonders hervorragende künstlerische Einzelleistungen in einem abendfüllenden Film oder für längjähriges und hervorragendes Wirken im deutschen Film (Nr. 1.4).

b) Weitere Filmprämien

Neben dem Deutschen Filmpreis für nationale Bestleistungen können weitere Prämien für gute, etwas neben dem Spitzenniveau angesiedelte Filme¹⁾ vergeben werden, soweit es die künstlerische Qualität der Jahresproduktion rechtfertigt, und zwar

- 1) Vgl. Ernst Benda Rede des Bundesministers des Innern anlässlich der Verkündung des Deutschen Filmpreises 1969 am 29. 7.1969 in der Akademie der Künste in Berlin, auszugsweise abgedruckt in: FuR 1969 (Nr. 10) S. 263/264.

- (1) für Hersteller guter abendfüllender Spielfilme jährlich mindestens 10 Prämien von je DM 200.000 (evtl. DM 250.000) (Nr. 2.1.1);
- (2) für Herstellung guter Kurzfilme 15 Prämien von je DM 25.000 (Nr. 2.2.1);
- (3) für die Herstellung guter abendfüllender Filme ohne Spielhandlung Prämien von je DM 80.000 (Nr. 2.2.2).

Um die Verfilmung guter Drehbücher zu erleichtern, können Prämien für besonders hervorragende Filmvorhaben vergeben werden (Nr. 2.3). Die Prämie erhält der Hersteller (Nr. 6.02.1). Hat ein Regisseur oder Drehbuchautor die Förderung eines Spielfilmvorhabens beantragt, so kann er nach Erteilung der Förderungszusage einen Hersteller als Empfänger der Prämie benennen. Die Prämien betragen bei Spielfilmen DM 200.000 (bzw. DM 300.000, wenn Nachwuchskräfte entscheidend mitwirken), bei Kurzfilmvorhaben DM 20.000.

Prämien für Drehbücher und Drehbuchentwürfe werden nach Nr. 2.3.1.3 und Nr. 2.4 vergeben.

c) Auszeichnung von Filmprogrammen und Vertriebsförderung

Bis zu 18 Prämien können - erstmals durch diesen Erlaß - an Lichtspieltheater für ihre Gesamtprogramm innerhalb einer Spielzeit verliehen werden (Nr. 3). Die Prämien sind für eine gute Filmwerbung zu verwenden (Nr. 6.08).

Daneben läßt es der Erlaß auch zu (Nr. 9.6), in besonderen Fällen Mittel zur Information der Öffentlichkeit über filmkünstlerische Leistungen zur Verfügung zu stellen. Im Rahmen dieser Vertriebsförderung ist z. Zt. vorgesehen, einige mit Filmprämien geförderte Filme, die keinen Verleih gefunden haben, in 16 ausgewählten Filmtheatern unter Bezuschussung der Vorführung abzuspielen¹⁾.

1) Vgl. Caspary Förderungsmaßnahmen des BMI, in: FuR 1970 (Nr. 9) S. 262.

2. Teilnahmeberechtigung, Auswahl, Vergabe und Fälligkeit

Teilnahmeberechtigt an der Vergabe der Prämien des Deutschen Filmpreises, der weiteren Prämien für die Herstellung von Spielfilmen, Kurzfilmen und abendfüllenden Filmen ohne Spielhandlung sind deutsche Filme i.S. von § 7 III, IV FFG und vom Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft als "deutsche" Produktionen anerkannte Gemeinschaftsproduktionen (Nr. 5.1.2). Der deutsche Hersteller von Gemeinschaftsproduktionen kann die Prämie bis zur vollen Höhe erhalten; beträgt seine Beteiligung weniger als 50 v. Hundert, so bekommt er nur den seiner Mitwirkung entsprechenden Anteil (Nr. 6.02.4). Filme aus Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft können an der Förderung teilnehmen, wenn und soweit Gegenseitigkeit gewährleistet ist (Nr. 10.2), was z. Zt. nur auf französische und italienische Kurzfilme zutrifft¹⁾. Die Filme müssen für die Vorführung und handelsübliche Auswertung in Lichtspieltheatern der BRD bestimmt und geeignet sein (Nr. 5.1.1), in einer bestimmten Frist vor Ablauf der Vorschlagsfrist hergestellt und von der FSK freigegeben worden sein (Nr. 5.1.3) und schließlich von Mitgliedern des Auswahlausschusses vorgeschlagen (Nr. 8.1.1) oder von der FSK oder der FBW zur Förderung empfohlen worden sein (Nr. 8.1.2).

Um die Prämien für Filmvorhaben können sich deutsche Hersteller, Gestalter und Drehbuchverfasser, die ihren Sitz oder Wohnsitz im Inland haben, und Ausländer, die ständig dort wohnen und für gewöhnlich ihre Tätigkeit ausüben, bewerben (Nr. 5.3.1). Sie haben mit dem Antrag (Nr. 8.2.1) Unterlagen vorzulegen, aus denen u. a. Inhalt und Gestaltung des geplanten Films deutlich erkennbar sind (Nr. 8.2.3).

Teilnahmevoraussetzung bei der Vergabe der Prämien nach Nr. 2.4 sind Drehbücher oder Drehbuchentwürfe in deutscher Sprache

1) Caspary Förderungsmaßnahmen des BMI, in: FuR 1970 (Nr. 9) S. 269; Hagelberg Filmförderungsmaßnahmen, in: FuR 1968 (Nr. 3) S. 81.

(Nr. 5.2.2) und ein entsprechender Antrag (Nr. 8.2.1).

Inhaber von Lichtspieltheatern in der BRD, die die Vorführung von Filmen gewerbsmäßig betreiben (Nr. 5.3.2), können sich durch Vorlage der Programme für die abgelaufene Spielzeit, in der ein angemessener Anteil deutscher Filme vorgeführt worden sein muß (Nr. 3), um die Filmprogrammprämien bewerben.

Für alle vorzuführenden oder vorzulegenden Gegenstände, die Grundlage des Auswahlverfahrens sind (d.h. Filme, Filmvorhaben, Drehbücher und deren Entwürfe, Filmprogramme), gilt gleichermaßen, daß sie "angemessene Rücksicht auf die von der Verfassung geschützten Werte, die Gesetze und auf das sittliche und religiöse Empfinden nehmen" müssen und "nicht politische Propaganda" sein dürfen (Nr. 4.1).

Die Beurteilung der Filme, Einzelleistungen, Filmvorhaben, Drehbücher und Kinoprogramme obliegt dem Auswahlausschuß für Filmförderung beim Bundesminister des Innern (BMI). Der Ausschuß besteht aus 30 fachkundigen Persönlichkeiten, die vom BMI für die Dauer von 3 Jahren berufen werden (Nr. 7.1.2). Aufgrund der Beschlüsse dieses Ausschusses entscheidet der BMI über die Vergabe der Filmpreise und -prämien (Nr. 9.1). Der Minister kann bei Bedenken gegen eine Ausschußbeurteilung einen erneuten Beschluß des Auswahlausschusses veranlassen (Nr. 7.1.4).

Als weitere an der Auswahl beteiligte Gremien können beim BMI ein Vorschlagsausschuß (Nr. 7.2.1), ein Vorauswahlausschuß (Nr. 7.3.1) und ein fachlicher Beirat für grundsätzliche Fragen der Begutachtung von Filmprogrammen (Nr. 7.4) gebildet werden.

Der Zeitpunkt der Auszahlung der Prämien - im FFE mit der Formulierung "Prämie...wird fällig" umschrieben - ist differenziert geregelt: Die Auszahlung der Prämien des Deutschen Filmpreises, soweit für hervorragende Einzelleistungen in einem

abendfüllenden Film (Nr. 1.4.1) und für hervorragendes Wirken im deutschen Film (Nr. 1.4.2), ferner die Auszahlung der "Weiteren Filmprämien", soweit für die Herstellung von guten Kurzfilmen (Nr. 2.2.1) und guten abendfüllenden Filmen ohne Spielhandlung (Nr. 2.2.2), für besonders hervorragende Drehbücher sowie Drehbuchentwürfe (Nr. 2.4) und für gute Gesamtprogramme eines Filmtheaters (Nr. 3), erfolgt mit der Bekanntgabe der Prämien (Nr. 6.10.2). Die Auszahlung aller übrigen Prämien des Deutschen Filmpreises (Nr. 1.1, 1.2, 1.3) und aller übrigen "Weiteren Filmprämien" (Nr. 2.1, 2.3) erfolgt zu 75 v. Hundert bei Beginn der Dreharbeiten und zu 25 v. Hundert nach Vorlage des von der FSK freigegebenen neuen - nicht also prämierten - Films (Nr. 6.10.1 und 6.10.2). Insgesamt aber ist die "Fälligkeit...ausgeschlossen, wenn und solange der Empfänger an der bestimmungsgemäßen Verwendung der Prämie gehindert ist" (Nr. 6.10.3). Diese Auszahlungsregelung knüpft an die für die meisten Prämien bestehende Zweckbindung an, die deshalb nunmehr darzustellen ist.

3. Zweckbindung und Nebenpflichten

Alle Prämien des Deutschen Filmpreises mit Ausnahme der Prämien für hervorragende Einzelleistungen in einem abendfüllenden Film und für hervorragendes Wirken im deutschen Film (Nr. 1.4), ferner von den "Weiteren Filmprämien" diejenigen für die Herstellung von Spielfilmen, Kurzfilmen und abendfüllenden Filmen ohne Spielhandlung und die Prämien für Filmvorhaben sind zweckgebunden für die Herstellung neuer deutscher Filme i.S. von § 7 III, IV FFG oder - mit Ausnahme der Prämien für Filmvorhaben (Nr. 5.2.1) - für die Herstellung anerkannter Gemeinschaftsproduktionen (Nr. 5.1.2). Dabei muß es sich um Filme der entsprechenden Kategorie handeln (Nr. 6.03.1), die für die Vorführung und handelsübliche Auswertung in Lichtspieltheatern der BRD bestimmt und geeignet sind. Die Zweckgebundenheit der Prämie auch für den besten Kurzfilm ergibt sich - obwohl (vermutlich infolge eines Druckfehlers) in Nr. 6.03.1

nicht genannt - aus Nr. 6.10.1¹⁾.

Die Filmprogrammprämien sind für eine Werbung für weitere überdurchschnittliche Filme und Gesamtprogramme zu verwenden (Nr. 6.08).

Für die genannten Förderungsarten gilt, daß die mit Prämien hergestellten Filme bzw. die durch Prämien finanzierte Werbung nicht gegen die sog. Sittenklausel der Nr. 4.1 verstoßen dürfen.

Eine Zweckbindung für Drehbuchprämien ist nicht vorgesehen (vgl. Nr. 6.03.1).

Der Filmförderungserlaß enthält ferner einige Nebenpflichten der Prämienempfänger. Danach dürfen die Prämien weder übertragen werden, noch darf sonst anderweitig über einen entsprechenden Betrag verfügt werden (Nr. 6.11.1). Die Empfänger haben nach Nr. 9.3 gegebenenfalls die bestimmungsgemäße Verwendung nachzuweisen. Nr. 9.4 verlangt von ihnen die Überlassung einer Kopie der geförderten Filme.

4. Beseitigung der Bewilligung und Rückzahlung der Prämien

Nach Nr. 6.10.4 "erlischt der Anspruch" auf die Prämie, wenn nicht die Fälligkeitsvoraussetzungen drei Wochen vor Ende des Jahres der Bekanntgabe der Zuwendung nachgewiesen werden. Dasselbe ist in Nr. 6.10.5 Satz 1 für den Fall vorgesehen, daß der mit einer Prämie hergestellte Film nicht innerhalb von 18 Monaten nach Zahlung der ersten Rate fertiggestellt und vorgelegt wird; bereits gezahlte Teile der Prämie sind "zurückzahlen" (Nr. 6.10.5 Satz 2). Prämien oder Teilbeträge sind auch dann zurückzuzahlen, wenn der fertiggestellte Film nach den Bestimmungen des Erlasses nicht gefördert werden darf (Nr. 6.10.5 Satz 3), wenn eine wesentliche Abweichung des Films von dem vorgelegten Filmvorhaben gegeben ist (Nr. 6.03.2) oder wenn vorsätzlich gegen die Bestimmungen des Erlasses verstoßen

1) Caspary Förderungsmaßnahmen des BMI, in: FuR 1970 (Nr. 9) S. 262.

wurde (Nr. 9.7 i.V.m. Nr. 6.10.5 Satz 2). Bei zweckwidriger Verwendung der Filmprogrammprämien (Nr. 6.08) ist hingegen eine unmittelbare Folge oder Sanktion nicht ausdrücklich vorgesehen. Gegebenenfalls kann jedoch auf die allgemeine Rückzahlungsklausel bei Verstößen gegen den Erlaß (Nr. 9.7) zurückgegriffen werden.

Eine nähere verwaltungsrechtliche Qualifizierung dieser Bestimmungen des FFE setzt die Kenntnis darüber voraus, wie die Förderungsmaßnahmen in das System des Verwaltungshandelns einzuordnen sind. Da es sich bei den Prämien möglicherweise um Subventionen handelt, kann erst nach einer im größeren Zusammenhang stehenden Untersuchung von Funktion und Form der Prämien festgestellt werden, ob ein privatrechtliches oder ein öffentlich-rechtliches Rechtsverhältnis, ein Verwaltungskat oder ein öffentlich-rechtlicher Vertrag gegeben ist. Erst nach Klärung dieser Fragen¹⁾ können die soeben genannten Bestimmungen daraufhin untersucht werden, inwieweit sie - wie die entsprechenden Regelungen des FFG - zugleich solche für die Beseitigung der Bewilligung und über Erstattungsansprüche oder nur Nebenbestimmungen zu Verwaltungsakten sind²⁾.

1) S. u. § 6 III, S. 97 ff.

2) S. u. § 7 II, S. 112 ff.

2. Teil: Verwaltungsrechtliche Rechtsfragen

§ 5 Organisationsformen der Filmförderung

Nach diesem Überblick über die gegenwärtigen Filmförderungsmaßnahmen sollen nunmehr die verwaltungsrechtlichen Rechtsverhältnisse zwischen den an der Filmförderung Beteiligten - nämlich den Zuwendenden, Zuwendungsempfängern und Abgabepflichtigen - im einzelnen untersucht werden. Diese Rechtsverhältnisse entstehen durch Rechtshandlungen, die auf Seiten der Zuwendenden Rechtssubjektivität voraussetzen, deren Kategorie und Organisationsform es zu bestimmen gilt, und zwar jeweils getrennt für die Filmförderung nach dem Filmförderungsgesetz und nach dem Filmförderungserlaß des BMI.

I. Rechtsnatur der Filmförderungsanstalt (FFA)

Die Filmförderungsanstalt wird in § 1 I FFG als "rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts" bezeichnet. Die öffentlich-rechtliche Gestaltung der Organisationsform entspricht der Aufgaben- und Zweckbestimmung der FFA. Die FFA dient überwiegend der Einziehung, Verwaltung und Verteilung der Filmförderungsmittel. Durch gesetzliche Normierung dieser Aufgabe und Einfügung in den hoheitlichen Zwang der staatlichen Rechtsordnung hat der Gesetzgeber die Filmförderung nach dem FFG als öffentliche Aufgabe dem öffentlichen Funktionsbereich zugehörig anerkannt und privater Erfüllung entzogen¹⁾.

Freilich ergibt sich daraus noch nicht notwendig eine anstaltliche Organisationsform. In den Beratungen zum FFG wurde die Filmförderung verschiedentlich als "gesetzlich geregelte

¹⁾ Ähnlich zum Investitionshilfegesetz: Ipsen Investitionshilfe, in: AöR Bd. 78 (1952/53) S. 288; zur Alternative einer privatrechtlichen Durchführung der Filmförderung (Groschenplan der Filmwirtschaft) siehe oben § 4 I 1, S. 23 f.

Selbsthilfemaßnahme der Filmwirtschaft" apostrophiert¹⁾. Sofern diese Charakterisierung nicht nur auf die Mittelaufbringung bezogen war, könnte sie als Ausdruck der Vorstellung verstanden werden, es handle sich um "Selbstverwaltung der Wirtschaft"²⁾. Dies könnte an sich die Organisation als Körperschaft des öffentlichen Rechts nahelegen. Daß § 1 I FFG von einer "Anstalt" spricht, würde einer anderen rechtlichen Qualifizierung nicht entgegenstehen, da sich der Gesetzgeber in seiner Terminologie durchaus nicht immer an die dogmatischen Erkenntnisse der Rechtswissenschaft hält, so wenn z. B. das Arbeitsförderungsgesetz erklärt, die "Bundesanstalt" für Arbeit sei eine "Körperschaft" des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung³⁾. Zweifel am anstaltlichen Charakter der FFA sind auch schon deshalb nicht abwegig, weil das in Inhalt und Formulierung dem FFG ähnliche Gesetz zur Förderung der Rationalisierung im Steinkohlenbergbau (RatG)⁴⁾ den "Rationalisierungsverband des Steinkohlenbergbaus" als Körperschaft des öffentlichen Rechts errichtet hat⁵⁾. Nach Jecht⁶⁾

- 1) Vgl. etwa Schriftl. Bericht des Ausschusses für Wissenschaft, Kulturpolitik und Publizistik v. 16.11.1967 (BTDrucks. V/2290 S. 2); gelegentlich wurde auch die Bezeichnung "Hilfe zur Selbsthilfe" verwendet, vgl. Meinecke (SPD) (103.) BT-Sitzung vom 14.4.1967 (StenBer. S. 4822) und Caspary Ein deutsches Filmförderungsgesetz, in: FuR 1967 (Nr. 4) S. 69 und die dortigen Nachweise; auch das BVerfG (Urteil v. 27.1.1965, BVerfGE 18, 315/328) spricht in ähnlichem Zusammenhang von einer "erzwungenen Selbsthilfe der Wirtschaft".
- 2) Vgl. dazu E. R. Huber WiVR I (2) S. 110 f.; ders. Selbstverwaltung S. 9 ff.; Scheuner Selbstverwaltung, in: DÖV 1952 S. 610 f.
- 3) § 189 I des Arbeitsförderungsgesetzes vom 25.6.1969 (BGBl. I S. 582); weitere Beispiele bei Brohm Strukturen der WiV S. 31 f. und Jecht Öffentl. Anstalt S. 42 f.
- 4) Vom 29.7.1963 (BGBl. I S. 594) i.d.F. vom 24.8.1965 (BGBl. I S. 911), geändert durch G. v. 10.1.1968 (BGBl. I S. 55).
- 5) § 3 RatG; inzwischen führt die Aktionsgemeinschaft Deutscher Steinkohlenreviere GmbH, Düsseldorf, aufgrund eines Vertrages mit der BRD vom 22.3.1967 und nach im Banz. v. 29.3.1967 (Nr. 59) S. 1 ff. veröffentlichten Richtlinien die Prämienengewährung des Rationalisierungsverbandes fort.
- 6) Öffentl. Anstalt S. 122 f.

sind auch die nach dem Gesetzeswortlaut als Anstalt errichtete - und der Filmförderungsanstalt in Organisation und Funktion vergleichbare - Mühlenstelle¹⁾, ferner die Bundesanstalt für Güterfernverkehr²⁾ und der Stabilisierungsfonds für Wein³⁾ als Körperschaften des öffentlichen Rechts zu bezeichnen. Zwar hat die begriffliche Abgrenzung juristischer Personen des öffentlichen Rechts nur einen beschränkten praktischen Wert⁴⁾, da unmittelbare Rechtsfolgen daraus nicht abgeleitet werden können und trotz Systematisierung die Bedeutung eines organisationsrechtlichen Begriffs aus der einzelnen Rechtsvorschrift ermittelt werden muß. Brohm hält überhaupt den Versuch für erfolglos, die Organisationsformen in Übereinstimmung mit der rechtlichen und sozialen Wirklichkeit zu gliedern⁵⁾ und zeigt Verständnis für die Forderung, die Unterscheidung zwischen Körperschaft und Anstalt ganz aufzugeben⁶⁾. Dennoch erscheint es hier für die verfassungsrechtliche Beurteilung der Filmförderungsmaßnahmen nützlich, die anstaltlichen bzw. körperschaftlichen Elemente der Struktur der Filmförderungsanstalt zu untersuchen.

Das Kriterium der Unterscheidung wird überwiegend in der Mitgliedschaft gesehen⁷⁾. Danach ist die Körperschaft ein auf der Mitgliedschaft der ihr Zugehörigen beruhender Verband, während die Anstalt von einer Hoheitsperson oder mehreren Hoheitspersonen

- 1) § 5 I des Gesetzes über den Verkehr mit Getreide und Futtermitteln (Getreidegesetz) v. 4.11.1950 (BGBl. I S. 721) i.d.F. v. 24.11.1951 (BGBl. I S. 901).
- 2) § 53 des Güterkraftverkehrsgesetzes (GüKG) v. 17.10.1952 (BGBl. I S. 697) i.d.F. der Bekanntmachung vom 22.12.1969 (BGBl. I S. 1) i.d.F. des Änderungsgesetzes v. 4.12.1970 (BGBl. I S. 1613).
- 3) § 9 des Gesetzes über Maßnahmen auf dem Gebiet der Weinwirtschaft (WWG) v. 29.8.1961 (BGBl. I S. 1622) i.d.F. d. Bekanntmachung v. 9.5.1968 (BGBl. I S. 471).
- 4) Rüfner Formen öffentl. Verw. S. 241.
- 5) Brohm Strukturen der WiV S. 35.
- 6) Brohm Strukturen der WiV S. 32.
- 7) Forsthoff VR I (9) S. 454 f.; Hans J. Wolff VR II (3) S. 323 (§ 98 I c 11).

gemeinschaftlich getragen wird. Entscheidend ist demnach, was man unter dem Element der Mitgliedschaft bzw. der Trägerschaft versteht¹⁾.

Rein normativ und formal gesehen, bedeutet Trägerschaft die rechtselementare Zurechnung der Wirksamkeit der Organisation nach den in Betracht kommenden Rechtssätzen²⁾. Beurteilt man die Rechtsform der Filmförderungsanstalt unter diesem Gesichtspunkt, so ist festzustellen, daß der Bundesgesetzgeber mit dem Filmförderungsgesetz nicht nur einen gesetzlichen Rahmen für die Selbsthilfe eines Sozialbereichs geben, sondern die Filmförderung als staatliche Aufgabe sich selbst zugerechnet sehen wollte. Er hat deshalb die FFA durch Gesetz errichtet, er bestimmt für den Fall der Auflösung der FFA den Übergang von Vermögen und Verbindlichkeiten auf die BRD, der Aufgabewahrnehmung auf das Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft (§ 21 III FFG) und läßt die Organwalter des obersten Gremiums der FFA durch den Bundesminister für Wirtschaft formell berufen (§ 6 II FFG), wodurch die beteiligten Wirtschaftsverbände - obwohl ihren Vertretern weitgehende Mitwirkungsrechte in dem Repräsentativorgan (Verwaltungsrat) der FFA zustehen - eben nicht die Trägerschaft in einem Kreativorgan erlangt haben³⁾. Mit dieser Organisationsform hat der Gesetzgeber jede Ähnlichkeit mit der ehemaligen Reichsfilmkammer (Körperschaft mit Zwangsmitgliedschaft)⁴⁾ vermieden, die formell von den Berufsgruppen der Filmwirtschaft getragen wurde bei gleichzeitigem Ausschluß dieser Gruppen von der Organbestellung und Mitwir-

1) Vgl. Brohm Strukturen der WiV S. 30.

2) Hans J. Wolff VR II (3) S. 6 (§ 71 III b); Terrahe Buchbespr., in: Der Staat 1964 S. 384.

3) Darin liegt der wesentliche Unterschied zum Rationalisierungsverband des Steinkohlenbergbaus (Mitglieder sind Personen und Personenhandelsgesellschaften, die ein Steinkohlenbergwerk betreiben) und zu den Schifferbetriebsverbänden (Mitglieder sind Schiffseigner und Ausrüster, § 13 I des Gesetzes über den gewerblichen Binnenschiffsverkehr (BSchVG) v. 1.10.1953 (BGBl. I S. 1453) i.d.F.d.G.v. 1.8.1961 (BGBl. I S. 1963)).

4) §§ 1, 3 des Gesetzes über die Errichtung einer vorläufigen Filmkammer vom 14.7.1933 (RGBl. I S. 483), dazu: Verordnung über die Errichtung einer vorläufigen Filmkammer vom 22.7.1933 (RGBl. I S. 529); zur Reichsfilmkammer vgl. Albrecht NS-Filmpolitik S. 19 ff.

kung bei den Verwaltungsgeschäften¹⁾. Man kann somit zunächst festhalten, daß rein normativ und formal die Rechtshandlungen der FFA dem Bund zugerechnet werden und dieser Träger der FFA ist. Mangels eines Mitgliederbestandes wäre die FFA demnach als "Anstalt" zu bezeichnen.

Ließe man es bei dieser Feststellung bewenden, so blieben die überwiegend mitgliedschaftlichen Elemente des Filmförderungsgesetzes völlig unberücksichtigt. Zudem ist die rein normative und formale Sicht der "Mitgliedschaft" nicht unumstritten. Mitgliedschaft kann materiell als aktive Mitwirkung an der Willensbildung der Institution, als Selbstbestimmung, definiert werden, womit das Element der Selbstverwaltung zum konstitutiven Begriffsmerkmal der Körperschaft wird²⁾.

Abgesehen davon, daß es zweifelhaft ist, ob tatsächlich nach der Organisation der FFA eine Wirtschaftsgruppe ihre eigenen Angelegenheiten wahrnehmen kann, hat Forsthoff³⁾ nachgewiesen, daß die Beschränkung des Selbstverwaltungsbegriffs auf körperschaftlich strukturierte Träger in der neueren Zeit unrichtig ist⁴⁾. Indem nämlich zur Überwindung der Selbstverwaltungskrise in der Endzeit der Weimarer Verfassung die Staatsaufsicht verstärkt und das durch Zersplitterung diskreditierte genossenschaftliche Element innerhalb der Strukturen rechtsfähiger Verwaltungseinheiten zurückgedrängt wurde, haben sich die Organisationsformen von Körperschaft und

1) Z. B. wurde der Vorstand der Reichsfilmkammer vom Reichsminister für Volksaufklärung und Propaganda bestellt (§ 4 II d.G. v. 14.7.1933); der aus den Gruppen der Filmwirtschaft gebildete Verwaltungsrat hatte nur beratende Funktion (§ 5 d.G.v. 14.7.1933); obwohl mitgliedschaftliche Elemente hier kaum noch ersichtlich sind, werden diese "Leistungsverbände" überwiegend noch als Körperschaften angesehen, vgl. Forsthoff VR I (9) S. 453 ff.

2) Vgl. Jecht Öffentl. Anstalt S. 33, 123.

3) VR I (9) S. 444.

4) Werner Weber Art. Jur. Personen II, in: HdSW Bd. 5 S. 451, meint dagegen, daß es sich in Wahrheit nicht um Übertragung körperschaftlicher Selbstverwaltung auf Anstalten handle, sondern um Überlassung in die Beherrschung durch "nebenstaatliche politische Einflußgruppen", und nennt die Eigenverantwortung von Anstalten "eigene Sachverantwortung".

Anstalt einander angenähert und sind sogar vertauschbar geworden. Sofern man idealtypisch die Organisationsformen Körperschaft und Anstalt noch streng unterscheiden will, so muß man doch erkennen, daß die Typen dieser Rechtsformen heute häufig als eine Mischform auftreten¹⁾.

Als eine solche Mischform kommt die Filmförderungsanstalt insofern in Betracht, als die FFA zwar formell nicht von den Filmwirtschaftsverbänden getragen wird, diesen jedoch organ-schaftliche Repräsentation, weitgehende Mitgliedschaftsrechte und Autonomie eingeräumt wurden²⁾.

Diese mitgliedschaftliche Struktur zeigt sich zunächst einmal in der Zusammensetzung der 29 Mitglieder des obersten Organs, des Verwaltungsrates (§ 6 I FFG), die drei Gruppen erkennen läßt. Dem Bund als Anstaltsträger, der durch drei von der Bundesregierung benannte Mitglieder vertreten wird, stehen 14 von den Sparten der Filmbranche (einschließlich einem Vertreter der Rundfunk-Fernseh-Film-Union im Deutschen Gewerkschaftsbund) benannte Mitglieder gegenüber³⁾. Eine dritte Gruppe könnte man als "Vertreter des öffentlichen Interesses" bezeichnen. Es sind dies 5 Mitglieder des Deutschen Bundestages, 3 vom Bundesrat gewählte, 2 von den Kirchen und 2 von den Rundfunk und

1) Vgl. Hans J. Wolff VR II (3) S. 324 (§ 98 I c 1); nach E.R. Huber WiVR I (2) S. 114 f., der sich insofern auf Otto von Gierke Deutsches Privatrecht Bd. 1 S. 474, beruft, gibt es sogar eine Dreiteilung in Körperschaften, Anstalten und gemischt anstaltlich-körperschaftliche Verbände.

2) Ähnliches gilt bzw. galt für die Mühlenstelle, die Bundesanstalt für Güterfernverkehr, den Stabilisierungsfonds für Wein (siehe dazu Fußn. 1-3 S. 59), das Sondervermögen "Industriekreditbank-Sondervermögen Investitionshilfe" (§ 23 des Gesetzes über die Investitionshilfe der gewerblichen Wirtschaft v. 7.1.1952 (IHG) (BGBl. I S. 7) - vgl. Ipsen Investitionshilfe, in: AöR Bd. 78 (1952/53) S. 289, der eine körperschaftliche Qualifizierung des Sondervermögens ablehnt und Stiftung annimmt, weil die Züge autonomer Selbstverwaltung nicht erheblich genug seien -) und für den Absatzfonds (§ 1 des Gesetzes über die Errichtung eines zentralen Fonds zur Absatzförderung der deutschen Land-, Forst- und Ernährungs-wirtschaft (Absatzfondsgesetz) v. 26.7.1969 (BGBl. I S. 635).

3) Daß die 2 von der Arbeitsgemeinschaft Neuer Deutscher Spielfilmproduzenten e.V. (der Interessenvertretung der sog. Jungfilmer) zu benennenden Mitglieder ihre Sitze im Verwaltungsrat nicht eingenommen haben, muß hier bei der grundsätzlichen Betrachtung der Organisation der FFA außer Betracht bleiben.

Fernsehanstalten benannte Mitglieder, wobei allerdings nicht übersehen werden darf, daß die letzten 2 Mitglieder auch spezifisch wirtschaftliche, im Gegensatz zur Filmbranche stehende Interessen vertreten. Das bedeutet jedoch nicht eine so heterogene Zusammensetzung des Verwaltungsrats, daß damit die Selbstverwaltung einer Gruppe verhindert würde¹⁾. Denn insgesamt ergibt sich, daß die Filmwirtschaft (im weiteren Sinne) zwar nicht die absolute Mehrheit besitzt, jedoch den größten geschlossenen Block im Verwaltungsrat darstellt. Damit hat sie die Möglichkeit, ihren Willen und ihre Interessen maßgeblich durchzusetzen, während der Wille des Anstaltsträgers mangels einer Mehrheit der Vertreter der Bundesregierung im Verwaltungsrat im Konfliktfall nicht ohne weiteres durchsetzbar ist. Auch auf die Geschäftsführung kann der Anstalts-träger nur mittelbar einwirken, da Vorstand und Präsidium vom Verwaltungsrat gewählt werden und die Bundesregierung nur ein geborenes Mitglied des Präsidiums stellt. Die Mitglieder des Verwaltungsrats werden zwar formell vom Bundesminister für Wirtschaft berufen; der Minister ist jedoch an die Wahlen bzw. Benennungen der Institutionen und Verbände gebunden (§ 6 II FFG lautet nicht: "auf Vorschlag"²⁾) und hat allenfalls ein Ablehnungsrecht aus ganz allgemeinen Erwägungen wie etwa körperlicher und geistiger Ungeeignetheit des Kandidaten oder wenn dieser von vornherein erklärt, sich nicht an die Bestimmungen des FFG (z. B. Sittenklausel) gebunden zu fühlen.

Auch in der Aufgabenstellung der FFA drückt sich der körper-schaftliche Charakter aus. Die FFA hat nicht nur die Vergabe der gesetzlich normierten Förderungshilfen nach eigenen Richt-linien durchzuführen, sondern darüber hinaus für einen Interes-senausgleich zwischen Filmwirtschaft und Rundfunkanstalten (Fernsehen), besonders bei der Verwertung der Fernsehnutzungs-

1) Wie das etwa bei Rundfunk- und Verwaltungsräten der öffent-lichen Rundfunk- und Fernsehanstalten der Fall ist, vgl. dazu Jecht Öffentl. Anstalt S. 122.

2) Anders etwa § 62 I, II GüKG.

rechte¹⁾, zu sorgen und die gesamtwirtschaftlichen Belange der Filmwirtschaft zu unterstützen, insbesondere marktfördernde Maßnahmen zu ergreifen. Über die Art der Durchführung dieser Aufgaben kann der Verwaltungsrat eigene Vorstellungen entwickeln und damit selbständige politische Entscheidungen treffen. Diese Möglichkeit verschafft der FFA einen eigenen ungebundenen Steuerungsraum im Sinne echter Autonomie.

Wesentlicher Gesichtspunkt für die Beurteilung anstaltlicher oder körperschaftlicher Struktur ist ferner das Verhältnis der FFA zum Anstaltsträger im Rahmen der Aufsichts- und Kontrollbefugnisse (vgl. §§ 18-20 FFG). Auch insofern besitzt die FFA umfassende Selbständigkeit. Die FFA untersteht der Rechtsaufsicht des Bundesministers für Wirtschaft, der somit Einzelweisungen nur geben kann, soweit sie erforderlich sind, um den Geschäftsbetrieb der Anstalt mit dem geltenden Recht in Einklang zu halten. Ebenso besteht nur für diesen Fall ein Recht zur Kommissarbestellung. Neben dem üblichen Auskunftsrecht der Aufsichtsbehörde und den Bestimmungen über Rechnungslegung bestehen Genehmigungsvorbehalte nur für Satzung, Geschäftsordnung und Haushaltsplan, also nicht für Maßnahmen der Geschäftsführung oder Beschlüsse des Verwaltungsrats. Außerdem erhält die selbständige Stellung der Filmwirtschaft erhebliches Gewicht dadurch, daß die FFA - abgesehen von der Zuführung der DM 1,6 Mio. aus dem Sondervermögen "Ufi-Abwicklungserlös" - vollständig von der Filmwirtschaft finanziert wird und keine Mittel des Anstaltsträgers in Anspruch nimmt.

Die mitgliedschaftliche Struktur und Autonomie der FFA ist auch Ausdruck der f u n k t i o n a l e n Bedeutung der verselbständigten Verwaltungseinheit Filmförderungsanstalt. Die FFA ist nicht etwa errichtet worden, um "mit der Sicherheit und Regelmäßigkeit einer großen Maschine" "die Dienste

1) Dabei wird sie kraft Gesetzes als Verwertungsgesellschaft i.S. von § 1 IV des Gesetzes über die Wahrnehmung von Urheberrechten und verwandten Schutzrechten vom 9.9.1965 (BGBl. I S. 1294) tätig.

zu leisten, für welche sie da ist"¹⁾). Vielmehr liegt die Funktion der FFA in der gesteigerten Mitwirkung der Wirtschaftsverbände und der Vertreter des öffentlichen Interesses. Die FFA führt als Investitions- und Marktverband²⁾ wirtschaftslenkende Maßnahmen mit Hilfe der in erster Linie interessierten Kreise durch und läßt ihre Tätigkeit durch diese finanzieren. Dazu erforderlich und somit hier für die Qualifizierung maßgeblich ist das Bestreben, durch Gründung einer rechtlich subjektivierten Verwaltungseinheit einen bestimmten Verwaltungskomplex aus den übrigen Funktionen des gründenden Gemeinwesens auszusondern und damit die Grundlage für eine qualifizierte Mitwirkung und Interessenwahrnehmung der beteiligten Wirtschaftssubjekte zu schaffen. Aus dieser Funktion der verselbständigten Wahrnehmung bestimmter öffentlicher Aufgaben durch Wirtschaftsverbände und Vertreter des öffentlichen Interesses ergibt sich also die Rechts- und Organisationsform der Filmförderungsanstalt.

Im Ergebnis läßt sich also feststellen, daß die FFA zwar formal durch das Filmförderungsgesetz als Anstalt des öffentlichen Rechts (d.h. ohne Mitglieder) errichtet wurde. Die mitgliedschaftlichen Elemente der Organisation zwingen jedoch, die FFA als eine Mischform der Typen von Anstalt und Körperschaft zu bezeichnen.

II. Vergabe von Filmprämien durch den Bundesminister des Innern

Während bei der Filmförderungsanstalt Mitwirkung und Interessenvertretung in einer verselbständigten Einheit stattfinden, gibt es bei der Vergabe von Filmprämien unabhängige Ausschüsse, durch die Sachverstand, Fachwissen und gesellschaftliche Inte-

1) Jecht Öffentl. Anstalt S. 49 unter Zitierung von Otto Mayer Dt. VR (2) Bd. II S. 496 f. (nicht in der 3. Aufl. des Werkes).

2) Zur Funktion der Marktverbände vgl. Brohm Strukturen der Wiv S. 34.

ressen der Mitglieder für die Erfüllung der staatlichen Aufgaben nutzbar gemacht werden¹⁾.

Die Bildung derartiger Ausschüsse ist nach der demokratisch-parlamentarischen Verfassungsstruktur, wonach Funktionen von besonderer politischer Tragweite nicht aus der Regierungsverantwortlichkeit gegenüber dem Parlament herausgenommen werden dürfen, solange unbedenklich, als dem parlamentarisch verantwortlichen Minister noch die Letztentscheidung bzw. ein gewisses Maß an Eingriffsmöglichkeiten bleibt²⁾. Es interessiert hier in erster Linie der Auswahlausschuß für Filmförderung beim Bundesminister des Innern nach Nr. 7.1.1 - 7.1.4 FFE. Der Bundesminister des Innern hat dieses Gremium von unabhängigen Bürgern beauftragt, ein Werturteil über Kunstwerke zu fällen, und er befindet aufgrund der Beschlüsse dieses Ausschusses über die Vergabe der Förderungsmittel. Das bedeutet die Gegenüberstellung von zwei Entscheidungsgremien. Der Auswahlausschuß ist als nichtstaatliches Gremium anzusehen³⁾, von dessen künstlerischem Urteil der Staat seine Letztentscheidung abhängig macht. Neben dieser Letztentscheidung, die er von einem positiven Ergebnis der Prüfung der Ausschlußurteile zumindest auf Verfahrensfehler, Tatsachenirrtümer und unsachliche Erwägungen⁴⁾ abhängig machen kann, behält sich der Bundesminister des Innern nach Nr. 7.1.4 des Erlasses auch vor, bei Bedenken gegen die Vergabe eines Preises oder einer Prämie einen erneuten Beschluß des Auswahlausschusses herbeizuführen. Damit entspricht die Organisation der an der Vergabe Beteiligten demokratisch-parlamentarischen Anforderungen.

1) Vgl. Böckenförde Organisationsgewalt S. 249 (für "Beiräte").

2) Böckenförde Organisationsgewalt S. 251; Evers Verbände-Verwaltungs-Verfassung, in: Der Staat 1964 S. 51 f.; Haas Ausschüsse in der Verwaltung, in: Verw. Arch. Bd. 49 (1958) S. 22 f.; Ossenbühl Verwaltungsvorschriften u. GG S. 443 f.

3) Graul Künstlerische Urteile S. 130; Schäuble Kunstförderung S. 275.

4) Vgl. Graul Künstlerische Urteile S. 88, 131.

Im übrigen ergeben sich die Gründe für diese Organisationsform (Ausschuß-Minister) aus dem Bestreben, die Freiheit und eigen-gesetzliche Entwicklungsmöglichkeit der Kunst zu fördern¹⁾.

§ 6 Verwaltungsrechtliche Qualifizierung der Filmförderungs- maßnahmen

I. Einteilung des Verwaltungshandelns

Die Erörterung zahlreicher Einzelfragen der Filmförderung sowohl verwaltungsrechtlicher Art - insofern etwa nach der rechtlichen Qualifizierung der Maßnahmen, Vorkommen von Verwaltungsakten, Nebenbestimmungen usw. - als auch unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten - insofern: Kompetenzen, Grundrechtsbindung, Gesetzesvorbehalt - setzt voraus, daß zunächst Klarheit über die Einordnung der Förderungsmaßnahmen in das System des Verwaltungshandelns besteht. Jeder Versuch einer derartigen Einordnung sieht sich jedoch der gegenwärtigen Unsicherheit aller Systematisierungen gegenüber, die sich darin ausdrückt, daß Funktionen und Formen des Verwaltungshandelns entweder zwar jeweils getrennt erfaßt, aber für die Lösung wichtiger Rechtsfragen gemeinsam berücksichtigt werden, oder daß sie von vornherein miteinander verbunden werden. Die zentrale Zweifelsfrage in diesem Zusammenhang, von deren rechtlicher Lösung letztlich jede Systematisierung und Qualifizierung abhängt, ist diejenige nach der Abgrenzung von öffentlich-rechtlichem und privat-rechtlichem Verwaltungshandeln, die nicht mehr ohne weiteres identisch mit der Unterscheidung von hoheitlichem und nichthoheitlichem Handeln ist.

Die klassische Verwaltungsrechtslehre²⁾ teilte das Verwaltungshandeln - anknüpfend an die Kriterien der Subjektionstheorie für die Abgrenzung von öffentlichem und privatem Recht - nach der öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Form in

1) Vgl. dazu Graul Künstlerische Urteile S. 77 ff.; Schäuble Kunstförderung S. 215 ff., 242.

2) W. Jellinek VR (3) S. 20 f.

hoheitliche oder nichthoheitliche Verwaltung ein. Unter hoheitlicher Verwaltung verstand man sowohl die obrigkeitliche, d.h. die befehlende und zwingende Verwaltung, für die der mit Eingriff identische Verwaltungsakt die typische Ausdrucksform war, als auch die schlicht-hoheitliche Verwaltung, d.h. das fördernde, pflegende und schützende öffentlich-rechtliche Handeln ohne Außenwirkung.

Diese rein formale Unterscheidung ist weitgehend aufgegeben worden, und es wird unter Modifizierung der formalen Betrachtungsweise funktionalen Kriterien erhebliches Gewicht für die Qualifizierung des Verwaltungshandelns eingeräumt. Ursache dafür ist die Entwicklung der letzten Jahrzehnte vom Obrigkeitsstaat zum sozialen Rechtsstaat. Die zunehmende Bedeutung der begünstigenden Verwaltungsakte im Rahmen der Leistungsverwaltung ließ erkennen, daß diese nicht in die klassische Einteilung des Verwaltungshandelns einzuordnen waren. Zudem ermöglichte der Umstand, daß für die Qualifizierung als Hoheitsverwaltung und der damit verbundenen öffentlich-rechtlichen Bindungen der öffentlichen Hand allein die öffentlich-rechtliche Form entscheidend sein sollte, dem Staat, sich der Bindungen des öffentlichen Rechts durch Ausweichen auf privatrechtliche Formen zu entziehen.

Es wird deshalb weithin für erforderlich gehalten, neben der Form auch die Funktion des Verwaltungshandelns zu berücksichtigen. Nach einer Ansicht im Schrifttum¹⁾, die sich noch eng an die Subjektionstheorie anlehnt, führt dies im Bereich privatrechtlicher Verwaltung zur Differenzierung zwischen der Verfolgung unmittelbar öffentlicher Zwecke und der rein erwerbswirtschaftlichen bzw. Hilfsgeschäften dienenden Verwaltung²⁾.

1) Dürig, in: Festschrift für Nawiasky S. 188 f.; Zeidler Schranken nichthoheitlicher Verwaltung, in: VVDStRL 19 (1961) S. 210.

2) Ungeachtet des grundlegend anderen Ausgangspunktes gelangt auch die von Hans J. Wolff VR I (8) S. 99 f. (§ 22 II c) entwickelte Zuordnungstheorie innerhalb der fiskalischen Verwaltung i.w.S. (a.a.O. S. 104-§ 23 I a) zu einer derart materiellen Differenzierung (a.a.O. S. 107-§ 23 II b einerseits; a.a.O. S. 105-§ 23 II a andererseits).

Nach einer anderen Meinung¹⁾ ist für die Qualifizierung vorrangig der materielle Gehalt des Staatsaktes entscheidend. Danach ist das fiskalische Handeln auf das Handeln zu privaten Zwecken in privatrechtlicher Form reduziert; die Verfolgung öffentlicher Zwecke, gleich welcher Rechtsform, gehört zur hoheitlichen Verwaltung. Der nach beiden Ansichten - entweder innerhalb der nichthoheitlichen oder innerhalb der hoheitlichen Verwaltung - formell privatrechtliche Bereich zu öffentlichen Zwecken wird überwiegend als "Verwaltungsprivatrecht" bezeichnet²⁾, in dem öffentlich-rechtliche Bindungen zur Anwendung kommen sollen.

Entsprechend einer derart kombinierten Berücksichtigung von Funktion (Inhalt, Zweck, Aufgabe) und Form soll auch hier die rechtliche Qualifizierung der Filmförderungsmaßnahmen vorgenommen werden. Auf die erwähnte grundsätzliche Problematik der heutigen Abgrenzungs- und Qualifizierungsschwierigkeiten braucht dabei - insofern auch dem begrenzten Ziel dieser Untersuchung entsprechend - nicht weiter und umfassend eingegangen zu werden, da jedenfalls auf bereits weitgehend abgesicherten Teilerkenntnissen in Schrifttum und Rechtsprechung aufgebaut werden kann. Das gilt insbesondere für die Frage, ob und welche Filmförderungsmaßnahmen als Subventionen beurteilt werden können, da zur Klärung von Begriff und Rechtsnatur der Subventionen - ungeachtet noch oder wieder umstrittener Einzelfragen - überwiegend anerkannte Auffassungen vorliegen.

1) Bachof Begriff und Wesen des sozialen Rechtsstaats, in: VVDStRL 12 (1954) S. 61 ff.; ders. Rechtsschutz im öffentlichen Recht, in: DÖV 1953 S. 423; Forsthoff VR (9) S. 342 f., 476; Ipsen Subventionierung Privater S. 19; Hans H. Klein Teilnahme des Staates S. 16, 23 ff., 42; Peters Lehrbuch d. Verw. S. 129; Reuss, in: Staatsbürger und Staatsgewalt S. 258, 263 ff.; Siebert, in: Festschrift für Niedermeyer S. 220 f.

2) Begriff nach Hans J. Wolff VR I (8) S. 107 (§ 23 II b).

II. Funktion und Form der Förderungsmaßnahmen nach dem FFG

1. Förderungshilfen als ordnende Wirtschaftslenkung

Die Frage nach der Funktion der Förderungsmaßnahmen aufgrund des FFG hat nicht nur Bedeutung für die verwaltungsrechtliche Qualifizierung. Von ihrer Beantwortung hängt vielmehr auch die Entscheidung über die heftig umstrittene Gesetzgebungskompetenz des Bundes¹⁾ ab, weshalb diese Frage bisher die juristische Diskussion der Filmförderung vollkommen beherrscht hat. Es werden insofern zwei Ansichten vertreten. Die eine Meinung²⁾ hält das FFG für ein Gesetz mit primär wirtschaftspolitischen Aufgaben. Die Gegenmeinung³⁾ im Schrifttum ist demgegenüber der Ansicht, der auf den ersten Blick wirtschaftsfördernde Charakter sei in Wahrheit nur Mittel oder Vorwand, um den Film als kulturelles Phänomen zu fördern, mit anderen Worten: das Filmförderungsgesetz erstrebe insgesamt kulturpolitische Ziele.

a) Wirtschaftslenkung oder Kulturförderung?

Der Film ist ein "eigenwilliges Produkt aus Kunst, Wirtschaft, Technik und Organisation"⁴⁾. Jede staatliche Beeinflussung die-

1) Vgl. dazu unten § 9 I, S. 120 ff.

2) VG Berlin v. 6.5.1970 - VG IV A 165/69 (nicht rechtskräftig) (DVBl. 1971 S. 77 ff.); U. v. 6.5.1970 - VG IV A 219/69 (rechtskräftig); Katholnigg Buchbesprechung, in: UFITA Bd. 53 (1969) S. 363; Sippell Filmabgabe, in: FuR 1969 (Nr. 8) S. 240 ff.; ders. Entgegnung, in: FuR 1969 (Nr. 10) S. 265 f.; Weides Gesetzgebungszuständigkeit, in: FuR 1967 (Nr. 7) S. 167 ff.; ders. Rechtsprobleme staatlicher Finanzhilfe, in: UFITA Bd. 40 (1963) S. 41 ff. (zum Martin-Plan, Entwurf 1963).

3) Dörffeldt Filmförderung und Kulturföderalismus, in: FuR 1967 (Nr. 7) S. 155 ff.; Finkelburg Zuständigkeit des Bundes, in: UFITA Bd. 54 (1969) S. 126 ff.; ders. Filmförderungsgesetz nichtig? in: FuR 1969 (Nr. 7) S. 201 f.; Füchsl Rahmenkompetenz S. 166 ff.

4) v. Hartlieb Art. Film II, Filmrecht, in: HdSW Bd. 3 S. 528.

ses Wirtschaftszweiges hat zwangsläufig Auswirkungen auf den Kunstbereich, ausgenommen das reine Unterhaltungsgenre ohne jeden künstlerischen Anspruch. Wenn auch ein Produzent künstlerisches Schaffen ermöglicht und auswertet, so bleibt er dennoch Wirtschaftssubjekt, da sein Handeln primär ökonomisch bestimmt ist¹⁾. Eine staatliche Beeinflussung dieser wirtschaftenden Tätigkeit ist demnach Wirtschaftslenkung und selbst dann nicht Kulturförderung, wenn der Staat sich dabei Hoffnung auf eine bestimmte qualitative Entwicklung des Wirtschaftsgutes macht. Es ist also prinzipiell möglich, Wirtschaftssubjekte als solche zu fördern, obwohl von diesen Maßnahmen kulturpolitische Reflexwirkungen ausgehen. Für die hier interessierenden Fragen ist demnach entscheidend, ob das Filmförderungsgesetz die Filmwirtschaft oder den Kulturbereich Film beeinflussen will.

Die europäischen Filmwirtschaften befinden sich gegenüber dem Hauptkonkurrenten auf dem Weltmarkt, den USA, im Nachteil, weil die jeweilige nationale Abspielbasis für Filme wesentlich kleiner ist als die der amerikanischen Filmwirtschaft. Wenn amerikanische Filme bereits im Inland ihre Kosten und Gewinn eingespielt haben, können sie billig im Ausland vertrieben werden. Die meisten europäischen Länder gehen davon aus, daß der nationale Film ohne staatliche Hilfe nicht lebensfähig ist, und sie fördern ihre Filmproduktion in umfassender Weise²⁾:

1) Vergleichbar etwa mit Buchverlag und -handel.

2) Angaben nach Caspary Ein deutsches Filmförderungsgesetz, in: FuR 1967 (Nr. 4) S. 69, der sich auf eine Untersuchung der "Kommission für Unsichtbare Transaktionen der OECD" (Organisation for Economic Cooperation and Development) Paris vom 2.6.1964, (TFD/INV/276) bezieht, und Toussaint Pressekonferenz, abgedr. in: FuR 1967 (Nr. 4) S. 75; vgl. auch Schüller Maßnahmen zur Förderung, in: FuR 1968 (Nr. 3) S. 87, zu den einzelnen Filmförderungsmaßnahmen in anderen europäischen Ländern vgl. Bafile Italienisches Filmgesetz, in: FuR 1966 (Nr. 1) S. 2 ff.); Degand Filmförderung in Frankreich, in: FuR 1969 (Nr. 10) S. 251 ff.; ders. Zur Situation des französischen Films, in: FuR 1970 (Nr. 9) S. 253 ff.; Handl Filmförderungsgespräche in Wien, in: FuR 1969 (Nr. 4/5) S. 142 ff.; Roeder Filmförderungsmaßnahmen in der Schweiz, in: FuR 1969 (Nr. 9) S. 264 ff.; zur Diskussion einer Filmförderung auf Gemeinschaftsebene vgl. Bafile Grundlinien einer "gemeinschaftlichen" Politik, in: UFITA Bd. 57 (1970) S. 107 ff.; Batz Mittel und Wege einer gemeinsamen Filmpolitik, in: FuR 1968 (Nr. 7) S. 187 ff.; Degand Das Europa des Films, in: FuR 1968 (Nr. 1) S. 1 ff.

Italien mit umgerechnet etwa DM 80 Mio. pro Jahr, Frankreich mit etwa DM 60 Mio., Großbritannien mit DM 40 Mio., Spanien mit rund DM 30 Mio. und die skandinavischen Länder Schweden und Dänemark mit zusammen DM 20 Mio. Wenn man außerdem berücksichtigt, daß zur Finanzierung der Förderungsmaßnahmen in den meisten dieser Länder die Vorführung nationaler und ausländischer Filme mit erheblichen öffentlichen Abgaben belastet wird, so ergibt sich für die deutsche Filmwirtschaft eine schwerwiegende Wettbewerbsbenachteiligung sowohl im Inland als auch im Ausland gegenüber amerikanischen und europäischen Filmen. Zweck der Förderungshilfen nach dem FFG ist es, als protektionistische Gegenmaßnahme die Wettbewerbsverzerrungen gegenüber den europäischen Ländern auszugleichen und die Konkurrenzvorteile der US-Filme zu mindern.

Durch die partialische Aufbringung der Finanzmittel für die Förderungshilfen wird Kapital von den Produzenten, Verleihern und Filmtheaterbesitzern abgezogen und auf die zu fördernden Produzenten und Filmtheaterbesitzer umgeleitet. Die Förderungshilfen bewirken bei den Filmproduzenten eine Steigerung der Produktionsmenge durch bessere Kapitalausstattung und/oder verschaffen diesen ein höheres Einkommen, als sie bei ungehinderter Wirken des Wettbewerbssystems auf nationaler oder internationaler Ebene erlangen könnten¹⁾. Der Ansatzpunkt dieser Förderungsmaßnahmen ist die Preis-Mengen-Beziehung und damit nicht die Wirtschaftsordnung als Summe langfristiger Rahmenbedingungen für den Wirtschaftsprozess, sondern der Wirtschaftsprozess selbst. Es handelt sich also um mikroökonomische Prozesspolitik²⁾.

Da nur Produzenten mit einem bestimmten Mindestumsatz Förderungshilfen erhalten und insofern Rentabilitäts Gesichtspunkte für die Verteilung maßgebend sind, wird der Versuch der Schaffung gleicher Wettbewerbsverhältnisse unter Berücksichtigung

1) Vgl. dazu allgemein: Kirschen, in: Grundlagen der Wirtschaftspolitik S. 248; U. Berthold Zur Theorie der Subv. S. 38, 29 f.

2) Vgl. allgemein: Truchtfeldt, in: Grundlagen der Wirtschaftspolitik S. 264.

strukturgerichteter Wirtschaftslenkung durchgeführt, weil es nach Auffassung des BT-Ausschusses für Wissenschaft, Kulturpolitik und Publizistik "im Rahmen eines wirtschaftsfördernden Gesetzes nicht vertretbar ist, auf einen gewissen finanziellen Mindesterfolg des Referenzfilmes zu verzichten"¹⁾. Neben die Beeinflussung der Rentabilitätsstruktur tritt infolge der Sitzenklausel und der Minderqualitätsklausel eine Einwirkung auf den Inhalt der herzustellenden Werke.

Die Produktionshilfen nach den FFG werden durch Investitionshilfen zur technischen Erneuerung der Filmtheater ergänzt. Durch die Konkurrenz des Fernsehens und aufgrund der großformatigen Filme sind die Ansprüche der meisten Filmtheaterbesucher an die technische Einrichtung des heutigen Filmtheaters gestiegen²⁾. Die Investitionshilfen vermindern die Betriebsmittelkosten und tragen - da kleinere Theater prozentual mehr als die großen erhalten - gleichzeitig einem mittelstandspolitischen Anliegen Rechnung.

Dem dargelegten wirtschaftspolitischen Zweck und den oben beschriebenen ökonomischen Zielen der Abgaben und Zuwendungen nach dem FFG entspricht die inhaltliche Einzelausgestaltung der Förderungshilfen und sonstigen Aufgaben der Filmförderungsanstalt.

In seiner Überschrift sieht das Filmförderungsgesetz Maßnahmen "zur Förderung des deutschen Films" vor, während nach § 1 I FFG die Filmförderungsanstalt zum Zwecke der " w i r t s c h a f t l i c h e n Förderung des deutschen Films" errichtet worden ist. In diesen unterschiedlichen Formulierungen manifestieren sich die Interessenkämpfe³⁾ bei Erlaß des Gesetzes: Film w i r t s c h a f t gegen Film k u n s t . Wer als Sieger daraus hervorgegangen ist und wer "sein" Gesetz hat, zeigt sich bereits an der Zusammensetzung des Verwaltungs-

1) Schriftlicher Bericht vom 16.11.1967 (BTDrucks. V/2290 S. 4).

2) Vgl. Toussaint (CDU/CSU) (103.) BT-Sitzung v. 14.4.1967 (StenBer. S. 4820).

3) Vgl. oben § 4 I 1, S. 23 ff.

rats, in dem die Filmwirtschaft ein faktisches Übergewicht besitzt¹⁾, und an der Haltung der sog. Jungfilmer, die ihre zwei Sitze aus Protest nicht eingenommen haben. Demnach soll die Überschrift nur die Hoffnung des Gesetzgebers ausdrücken, daß letztlich "der Film" von dem Gesetz profitieren möge, während § 1 I FFG konkret feststellt, welcher Art die nach dem Gesetz zu ergreifenden Maßnahmen sein sollen.

Über diesen wirtschaftspolitischen Charakter lassen zumindest die in § 2 I Nr. 2 bis 6 FFG genannten Aufgaben keinen Zweifel aufkommen. Aber auch die im Zusammenhang mit § 1 I FFG recht verstandene Aufgabe der Qualitätssteigerung auf breiter Grundlage gem. Nr. 1 ist eine wirtschaftspolitische Maßnahme. Die Meinung²⁾, der Film könne immer nur als künstlerisches Phänomen angesprochen werden, geht fehl. Für einen großen Teil der Filmwirtschaft steht eindeutig der rein ökonomische Handlungszweck der Gewinnmaximierung im Vordergrund. Qualitätssteigerung zur "wirtschaftlichen Förderung" des Films bedeutet also Verbesserung von Ausstattung, Technik und Niveau³⁾, sofern dies geeignet ist, der Filmwirtschaft eine gesunde ökonomische Basis zurückzugeben.

Für den wirtschaftspolitischen Charakter des Filmförderungsgesetzes spricht weiter, daß die Vergabe des Grundbetrages von marktmäßigen Kriterien, nämlich dem Ertrag des Referenzfilms, abhängig gemacht wird. Da der Markt für künstlerisch anspruchsvolle, von der FBW prädikatisierte Filme wegen geringerer Nachfrage kleiner als der für Unterhaltungsfilme ist, enthält § 8 II 2 bis 4 FFG erleichterte Mindesteinspielvoraussetzungen für prädikatisierte Filme.

Auch die Bezeichnung "guter Unterhaltungsfilm" als Bedingung für die Zusatzförderung stellt keine künstlerische Bewertung dar⁴⁾, da mit dieser Kategorie lediglich die wirklich minder-

1) Vgl. oben § 5 I, S. 62 ff.

2) Vgl. Dörffeldt Filmförderung u. Kulturföderalismus, in: FuR 1967 (Nr. 7) S. 157; Graul Künstlerische Urteile S. 137 f.

3) Ähnlich: Caspary Ministerialerlaß, in: FuR 1969 (Nr. 10) S. 286.

4) A. A. Graul Künstlerische Urteile S. 143.

wertigen (= ca. 30 % der mit einem Grundbetrag geförderten) Filme ausgeschlossen werden. Indiz für die Richtigkeit dieser Ansicht ist die Zusammensetzung der Kleinen Kommission, die nicht aus unabhängigen Sachverständigen besteht - wie es unter dem Gesichtspunkt der Kunstfreiheitsgarantie erforderlich gewesen wäre¹⁾ - sondern sich aus 9 Mitgliedern des Verwaltungsrats zusammensetzt. Die Prädikatisierung durch die FWB hat für die Zusatzförderung lediglich die formale Bedeutung, daß diese Filme der kleinen Kommission nicht vorgeführt zu werden brauchen. Der wirtschaftspolitische Charakter der Zusatzförderung zeigt sich schließlich eindeutig am Verteilungsmodus, wonach der Betrag den Herstellern nach Maßgabe des Anteils zuzuerkennen ist, den der einzelne Film an den Einspielergebnissen aller Filme in der Zusatzförderung hat.

Die Förderungshilfen, die für die Übertragung der Fernsehnutzungsrechte an die FFA gezahlt wurden, knüpften wie der Grundbetrag **n i c h t** an qualitätsbezogene Kriterien an. Demgegenüber erhalten zwar nur prädikatisierte Kurzfilme Förderungsmittel, damit trägt jedoch der Gesetzgeber lediglich der Marktsituation Rechnung, nach der wegen der Vergnügungssteuerregelung praktisch nur prädikatisierte Kurzfilme wirtschaftlich verwertbar sind und sich auch die Maßstäbe der FBW bei der Kurzfilmbewertung richten. Durch das Koppelungsgebot des § 13 III FFG sollen die Marktchancen der Kurzfilme, die als Experimentierfeld für Nachwuchskräfte große Bedeutung haben, noch **m a l s** verbessert werden²⁾.

Die wirtschaftliche Bedeutung der Investitionshilfen für Theaterbesitzer steht außer Zweifel³⁾.

Daß Filme, die gegen die Verfassung oder die Gesetze verstoßen, gem. § 7 IX 1 1. Alt. FFG nicht gefördert werden sollen, hat

1) Vgl. Schäuble Kunstförderung S. 219, 242.

2) Vgl. VG Berlin U. v. 6.5.1970 - VG VI A 165/69 - (DVBl. 1971 S. 80).

3) VG Berlin v. 6.5.1970 (DVBl. 1971 S. 80; a.A. lediglich Füchsl Rahmenkompetenz S. 175, zu dieser abweichenden Meinung vgl. jedoch die zutreffende Bemerkung bei Katholnigg Buchgespräch, in: UFITA Bd. 53 (1969) S. 363 (unten).

nur deklaratorische Bedeutung, da die FFA als Organisationsform des öffentlichen Rechts wegen der Bindung an Gesetz und Recht (Art. 20 III GG) Filme, die gegen geltendes Recht verstoßen, ohnehin nicht fördern dürfte¹⁾. Der Ausschluß von "Sex and Crime"-Filmen durch die Sittenklausel und Minderqualitätsklausel läßt sich allerdings nicht - wie das VG Berlin²⁾ meint - wirtschaftspolitisch begründen, da ja diese Filme "ihr Geld einspielen", also wirtschaftlich erfolgreich sind. Es werden hier jedoch unter dem Gesichtspunkt des "ordre public"³⁾ Filme, deren Förderung auf Unverständnis und Mißbilligung einer ganz überwiegenden Zahl der Bevölkerung stoßen würde, wenigstens von der öffentlichen Unterstützung ausgeschlossen, wenn schon strafrechtlich gegen diese Filme i.d.R. nichts unternommen werden kann. Wahrung eines "ordre public" bei der Förderung von Wirtschaftsgütern hat mit Kulturpolitik aber nichts gemein. Sittenklausel und Minderqualitätsklausel fügen sich demnach in die wirtschaftspolitische Tendenz ein.

Bedenken gegen die wirtschaftspolitische Zielsetzung ergeben sich auch nicht aus der Entstehungsgeschichte des FFG. Füchsel⁴⁾ leitet ein Argument für den kulturpolitischen Charakter des FFG aus der Tatsache ab, daß in den Stellungnahmen von Bundesregierung und Bundestagsausschüssen und vor dem Plenum des Bundestages immer auch die kulturelle und staatspolitische Bedeutung des Films angesprochen und der Gesetzentwurf federführend vom Ausschuß für Wissenschaft, Kulturpolitik und Publizistik beraten und nur mitberatend an den Ausschuß für Wirtschafts- und Mittelstandsfragen überwiesen worden ist⁵⁾.

1) VG Berlin a.a.O. (DVBl. 1971 S. 79).

2) a.a.O. (DVBl. 1971 S. 79).

3) Vgl. Weides Gesetzgebungszuständigkeit, in: FuR 1967 (Nr. 7) S. 170.

4) Rahmenkompetenz S. 168.

5) Vgl. oben § 4 I 1, S. 26 f.

Der federführende Ausschuß¹⁾ und ebenso die Äußerungen im Bundestag²⁾ haben jedoch der Erkenntnis Ausdruck verliehen, daß das Filmförderungsgesetz als Wirtschaftsgesetz konzipiert und insoweit verfassungsrechtlichen Bedenken bezüglich der Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes Rechnung getragen worden ist. Angesichts dieser Tatsache ist die frühere Entstehungsgeschichte, insbesondere die Auswahl der Ausschüsse, unmaßgeblich, selbst wenn Staatsorgane zeitweilig die verfassungsrechtlichen Möglichkeiten des Bundes zur Filmförderung verkannt haben sollten.

Weiterhin wird noch der geringe Anteil der Filmwirtschaft am westdeutschen Bruttosozialprodukt, d.h. also die geringe volkswirtschaftliche Bedeutung, als Beweis herangezogen, daß es dem Filmförderungsgesetz in Wahrheit um Kulturförderung gehen müsse³⁾. Die mit dem Erlaß des Filmförderungsgesetzes verknüpfte Hoffnung des Gesetzgebers, eine gesunde Filmwirtschaft werde die wirtschaftliche Kraft entfalten, neben reinen Unterhaltungsfilmen auch künstlerisch anspruchsvolle Filme zu produzieren, wird nicht bestritten. Es ist jedoch - wie oben bereits dargelegt - für die Abgrenzung entscheidend, daß mit den einzelnen Förderungshilfen des FFG keine aktive Kulturpolitik durch Förderung und Beeinflussung von an künstlerischen Kriterien sich orientierenden Prozessen betrieben wird, sondern mit gebräuchlichen Instrumenten der Wirtschaftspolitik die Teilnahme am Wirtschaftsprozeß geordnet und gefördert werden soll.

Danach steht also fest, daß mit den Förderungsmaßnahmen nach dem FFG primär wirtschaftslenkende Zwecke verfolgt werden. Die Erhebung der Filmabgabe und die Förderungshilfen sollen Wettbewerbsverzerrungen ausgleichen und natürliche Konkurrenzvor-

1) BTDrucks. V/2290 S. 1.

2) Vgl. etwa Meinecke (SPD) (139.) BT-Sitzung v. 1.12.1967 (StenBer. S. 7030).

3) Finkelburg Zuständigkeit des Bundes, in: UFITA Bd. 54 (1969) S. 126 f.; Füchsl Rahmenkompetenz S. 169.

teile mildern. Im Wege eines Kapitalausgleichs wird eine Steigerung der Produktionsmenge bewirkt und werden höhere Einkommen verschafft. Zugleich wollen die wirtschaftslenkenden Maßnahmen durch die Zusatzförderung einen Anreiz zur Qualitätssteigerung ausüben, wobei umsatzstarke Unternehmen bevorzugt werden.

b) Rechtlicher Gehalt der wirtschaftslenkenden Maßnahmen nach dem FFG als ordnende Verwaltung

Staatliche Wirtschaftslenkung dient anerkanntermaßen öffentlichen Zwecken¹⁾. Es fragt sich jedoch, worin genau die Qualität dieser Wirtschaftslenkung als eine Angelegenheit des Gemeinwesens und ihrer Mitglieder als solcher liegt²⁾, da aus der Beantwortung dieser Frage wesentliche Gesichtspunkte für die spätere Bewertung des Filmförderungssystems (FFG) herzuleiten sind.

Insofern stellt sich zunächst das Problem, Kriterien zu finden, nach denen sich der rechtliche Gehalt einer Verwaltungstätigkeit bestimmt. In Schrifttum und Rechtsprechung wird überwiegend die Eingriffsverwaltung als typische Verwaltung des liberalen Rechtsstaats der Leistungsverwaltung im sozialen Rechtsstaat gegenübergestellt³⁾: Dieser Systematik liegt kein einheitliches Kriterium zugrunde, da der Begriff der Eingriffsverwaltung eine Tätigkeitsform bezeichnet, während nur der Begriff der Leistungsverwaltung auf den Gehalt der Tätigkeit abstellt⁴⁾. Die Gegenüberstellung dieser Begriffe mag vom rechtshistorischen Standpunkt zur Beschreibung zusammengehöriger Komplexe von Verwaltungstätigkeiten nützlich sein, für eine Systematik des Verwaltungshandelns ist sie jedoch ungeeignet.

1) Vgl. Hans H. Klein Teilnahme des Staates S. 43 f. m. weit. Nachw.

2) Zum Begriff des "öffentlichen" vgl. Hans J. Wolff VR I (8) S. 11 f. (§ 2 II b 1) m. weit. Nachw.

3) Vgl. dazu Badura Daseinsvorsorge, in: DÖV 1966 S. 629

4) Hans J. Wolff VR III (2) S. 124 (§ 137 II b).

Die Produzentenhilfen sind oben wegen ihrer Wirkungen auf die Preis-Mengen-Beziehung als Maßnahmen mikroökonomischer Prozeßpolitik bezeichnet worden. Die wirtschaftswissenschaftliche Gliederung¹⁾ der Wirtschaftspolitik nach Ordnungspolitik als die Summe aller rechtlich-organisatorischen Normen und Maßnahmen, die langfristige Rahmenbedingungen für den Wirtschaftsprozess schaffen und damit die qualitativen Relationen der Volkswirtschaft verändern, und nach Prozeßpolitik, die sich bei gegebener Ordnung auf den Wirtschaftsprozess selbst richtet und damit die quantitativen Relationen (Preis-Mengen-Beziehungen) verändert, führt - trotz aller Unterschiedlichkeiten - von ihrem Ansatzpunkt her zu einer sinnvollen Systematisierung des Verwaltungshandelns nach dem Gehalt der verwaltenden Tätigkeit in ordnende und leistende Verwaltung²⁾. Nach Hans J. Wolff³⁾ sorgt die ordnende Verwaltung für die gute Ordnung, indem sie die Interessenverfolgung der Mitglieder des Gemeinwesens reglementiert, einschränkt und überwacht. Demgegenüber bemüht sich die leistende Verwaltung um die Lebensmöglichkeit und Lebensverbesserung der Mitglieder, indem sie deren Interessenverfolgung unmittelbar fördert. Gegen diese Systematik wendet Badura⁴⁾ ein, daß der soziale Rechtsstaat neben dem Leistungszweck auch die Lenkung als Verwaltungszweck hervorgebracht habe, und führt als Beispiel an, daß im Rahmen des Ölmühlenpreisausgleichs⁵⁾ nicht Leistungs-, sondern Lenkungsverwaltung vorlag. Dabei übersieht Badura jedoch, daß einerseits finanzielle Gewährungen im Rahmen der Leistungsverwaltung mittelbar immer belastende Auswirkungen auf andere Mitbürger haben⁶⁾ und insofern auch "lenken",

1) Vgl. Tuchtfeldt, in: Grundlagen der Wirtschaftspolitik S. 264; Rau Wirtschaftslenkende Verwaltung, in: DVBl. 1960, S. 337.

2) Vgl. Hans J. Wolff VR I (8) S. 18 f. (§ 3 I b); ders. VR III (2) S. 125 (§ 137 II c).

3) a.a.O.

4) Daseinsvorsorge, in: DÖV 1966 S. 629 f.

5) Als Beispiel angeführt wegen der Entscheidung des BVerwG v. 21.3.1958 (BVerwGE 6, 282 ff.).

6) Vgl. Imboden Das Gesetz als Garantie rechtsstaatl. Verw. S. 42.

sei es - weniger merklich - über den Staatshaushalt (Stichwort: Umverteilung), sei es intensiver infolge konkreter Wirtschaftsbeziehungen (Wettbewerbsverhältnis) zwischen Begünstigtem und Belastetem. Andererseits gehört die Kapitallenkung in sog. Ausgleichssystemen zur ordnenden Verwaltung, da hier in erster Linie nicht die individuelle Interessenwahrnehmung gefördert wird, sondern reglementierend ein Ausgleich von wettbewerbsrelevanten Daten unter Einschränkung individueller Interessenverfolgung erstrebt wird. Die Maßnahmen, die nach Badura einen Lenkungszweck verfolgen, lassen sich also zwanglos in das dualistische System von ordnender und leistender Verwaltung einfügen. Man muß auf den primären Tätigkeitsgehalt abstellen: dieser ist auch bei Lenkungsmaßnahmen entweder ordnend oder leistend. Ordnende Verwaltung, leistende Verwaltung und Lenkungsverwaltung liegen begrifflich nicht auf einer Ebene, sondern (Wirtschafts-) "Lenkung" findet man sowohl bei der ordnenden als auch bei der leistenden Verwaltung. Als Modalität des Verwaltungshandelns hat Lenkung allerdings Bedeutung für die Frage des Grundrechtsschutzes gegen Eingriffe, die aber an anderer Stelle zu erörtern ist¹⁾.

Das Charakteristikum der Filmförderungsmaßnahmen nach dem FFG, nämlich der Erhebung der Filmabgabe und der Auszahlung von Produktions- und Investitionshilfen, ist die Kapitallenkung. Zwar werden letztlich unter Verfolgung strukturpolitischer Ziele einige bestimmte Produzenten und Filmtheaterbesitzer in ihrer individuellen Interessenverfolgung gefördert (Aspekte der Leistungsverwaltung). Diese Wirtschaftsförderung ist jedoch nur eine Reflexfunktion des insgesamt ordnenden Ausgleichs der Wettbewerbspositionen und der Schaffung angemessener Wettbewerbsbedingungen, einmal zwischen den Interessenten an der Auswertung nicht-"deutscher" Filme (deutsche oder ausländische Produzenten, Vertriebsgesellschaften, Verleiher) und denjenigen, die "deutsche" Filme produzieren und

1) Siehe unten §§ 11 ff., S. 138 ff.

auswerten, zum anderen zwischen leistungsstarken modernisierten Kinos und mittelständischen, technisch unzulänglich ausgestatteten Kinos. Eine weitere Kapitallenkung zwischen Wettbewerbern mit strukturpolitischer bzw. sozialetischer Zielrichtung findet insofern statt, als Produzenten "deutscher" Filme zwar an der Aufbringung beteiligt sind, infolge der Mindestumsatz-, der Sitten- oder der Minderqualitätsklausel jedoch keine Förderungshilfen erhalten. Ferner gibt es eine Kapitallenkung ohne Tangierung von Wettbewerbsverhältnissen zwischen Filmtheatern und Produzenten "deutscher" Filme, da nur ein Teil dessen, was die Filmtheater infolge prozentualer Berechnung der Filmmieten selbst aufbringen, in Form von Investitionshilfen an sie zurückfließt. Bei der Durchführung dieser Maßnahmen interveniert die Verwaltung in die ungebundene Interessenverfolgung und "ordnet", indem sie dieselbe reglementierend einschränkt¹⁾. Das Verwaltungshandeln aufgrund des Filmförderungsgesetzes gehört also insgesamt zur ordnenden Verwaltung.

Damit ist auch festgestellt, daß mit den Förderungsmaßnahmen nach dem FFG öffentliche Zwecke der Wirtschaftslenkung verfolgt werden. Trotz dieser Charakterisierung ist aber eine abschließende Einordnung in das System des Verwaltungshandelns noch nicht möglich, da öffentliche Zwecke auch in privatrechtlichen Formen erfüllt werden können (Verwaltungsprivatrecht). Die Feststellung der Rechtsformen des Verwaltungshandelns wird insofern erleichtert, wenn zunächst einmal geklärt wird, ob es sich bei den Zuwendungen nach dem FFG um Subventionen oder um Ausgleichszahlungen handelt, da eine solche Qualifizierung die unmittelbare oder wenigstens analoge Anwendung der anerkannten Regeln über Rechtsformen von Subventionierungen zulassen könnte.

1) In diesem Sinne spricht Toussaint (103.) BT-Sitzung v. 14. 4.1967 (StenBer. S. 4818) von einer "sinnvolle(n) Neuordnung" der Filmwirtschaft und von "ordnungspolitische(n) Maßstäbe(n)" des FFG.

2. Förderungshilfen als Subventionen oder Ausgleichszahlungen

Die Förderungshilfen sind als Ausgleichszahlungen zu qualifizieren, wenn die Mittel im Wege der Erhebung einer Ausgleichs-
abgabe aufgebracht werden. Ausgleichsabgaben sind als Rechts-
institut des Wirtschaftsverwaltungsrechts heute in Schrifttum¹⁾
und Rechtsprechung²⁾ anerkannt.

a) Filmabgabe als Ausgleichsabgabe

Um als Ausgleichsabgabe qualifiziert werden zu können, dürfte die Filmabgabe nach § 15 FFG keine öffentliche Abgabe im Sinne der Abgabenordnung (Beitrag, Gebühr, Steuer) darstellen.

Beiträge sind Geldleistungen, die dem Ersatz des Aufwands für die Herstellung und Unterhaltung von im öffentlichen Interesse stehenden Einrichtungen dienen und von denjenigen erhoben werden, die in erster Linie die Möglichkeit haben, die wirtschaftlichen Vorteile in Anspruch zu nehmen³⁾. Zwar wurde die Filmförderungsanstalt als eine öffentliche Einrichtung mit Mitteln aus der Filmabgabe errichtet. Dieser Gesichtspunkt ist jedoch gegenüber dem maßgeblichen Verwendungszweck der Gelder - nämlich Vergabe von Förderungshilfen - von ganz untergeordneter Bedeutung, so daß ihm keine begriffsbestimmende Bedeutung zukommt. Die Inanspruchnahme von Förderungsmitteln ist auch nicht der wirtschaftliche Vorteil einer Einrichtung, da ein solcher immer nur aus der tatsächlichen Existenz einer Einrichtung, nicht aber aus Geldzahlungen erwächst. Außerdem fehlt ein besonderer wirtschaftlicher Vorteil für einige mit der Geldleistung Belastete auch insofern, als der Kreis der Filmabgabepflichtigen nicht auf solche Personen begrenzt ist, die einen wirtschaftlichen Vorteil aus der öffentlichen Ein-

1) Götz Ausgleichsabgaben, in: AöR 85 (1960) S. 200 ff.; E.R. Huber WiVR II (2) S. 260; Rinck Wirtschaftsrecht (2) RdNr. 503 ff.

2) BVerfG U. v. 20.7.1954 (BVerfGE 4, 7/13 ff.); Beschl. v. 12.11.1958 (BVerfGE 8, 274/317); U. v. 27.1.1965 (BVerfGE 18, 315/328 ff.); BVerwG v. 17.1.1958 (BVerwGE 6, 129 ff.); v. 17.1.1958 (BVerwGE 6, 134/137 f.); v. 21.3.1958 (BVerwGE 6, 282 ff.).

3) Vgl. BVerfG Beschl. v. 20.5.1959 (BVerfGE 9, 291/297); Bühler-Strickrodt Steuerrecht (3) S. 57; Mattern Begriff der Steuer und GG, in: BB 1970 S. 1405.

richtung ziehen können. Die Filmabgabe ist daher kein Beitrag. Gebühren sind dagegen Abgaben, die eine Gegenleistung für eine vom Pflichtigen veranlaßte besondere Inanspruchnahme oder Leistung einer öffentlichen Einrichtung darstellen¹⁾. Die Förderungshilfen, die man allenfalls in diesem Sinne als Leistung auffassen könnte, stehen zur Filmabgabe nicht im Verhältnis von Leistung und Gegenleistung, da keinerlei Abhängigkeit von einander insofern besteht, als die Höhe der Filmabgabe weder nach dem Verwaltungsaufwand noch nach dem objektiven Wert der Leistung oder nach dem Nutzen des Leistungsempfängers berechnet wird²⁾.

Die Filmabgabe ist also weder Beitrag noch Gebühr.

Es bleibt somit nur die Alternative: Steuer oder Ausgleichsabgabe. Die Grenzen zwischen Steuer und Ausgleichsabgabe sind fließend, da die zweckgebundene Steuer und die Ausgleichsabgabe sich im äußeren Erscheinungsbild gleichen³⁾. Beide werden aufgrund öffentlich-rechtlicher Geldzahlungspflicht erhoben und können ausschließlich zum Zweck von Zuwendungen an privatwirtschaftliche Unternehmen bestimmt sein.

Eine Abgrenzung von Zwecksteuer und Ausgleichsabgabe nach der Art der mitwirkenden Behörden und der Verwaltung der Mittel wird allgemein zu Recht abgelehnt⁴⁾. Ob die Abgaben in die allgemeine Staatskasse fließen oder durch selbständige Ausgleichskassen verwaltet werden, ist unerheblich, da Steuern nicht begriffsnotwendig nur von Finanzbehörden erhoben und verwaltet werden⁵⁾, und andererseits nicht alle von Finanzbehör-

1) Vgl. Becker-Riewald-Koch AO (9) § 1 Anm. 4 a; Bühler-Strickrodt Steuerrecht (3) S. 58; Tipke-Kruse AO § 1 Anm. 5 b, bb.

2) Zu diesen Kriterien der Gegenleistung vgl. Hans J. Wolff VR I (7) S. 256 (§ 42 II a 2).

3) Dicke Milchwirtschaftliche Marktordnung, in: DÖV 1968 S. 167; Götz Ausgleichsabgaben, in: AöR 85 (1960) S. 213; zum Begriff der Zwecksteuer vgl. Eheberg Art. Zwecksteuern, in: HdStW (4) Bd. 8 S. 1232 ff.

4) Vgl. BVerfG Beschl. v. 4.2.1958 (BVerfGE 7, 244/252); Dicke Milchwirtschaftl. Marktordnung, in: DÖV 1968, S. 167; Götz Ausgleichsabgaben, in: AöR 85 (1960) S. 211 f.; Sippell Filmabgabe, in: FuR 1969 (Nr. 8) S. 238.

5) Vgl. BVerfG Beschl. v. 4.2.1958 (BVerfGE 7, 244/252).

den erhobenen Gelder Steuern sein müssen¹⁾. Die ausschließliche Verwendung für einen bestimmten Zweck, die die Verwaltung der Mittel zur reinen Verbuchung durchlaufender Gelder werden läßt, kann sowohl bei der Zwecksteuer als auch bei der Ausgleichsabgabe vorliegen, so daß dieser Gesichtspunkt ebenfalls nicht zur Abgrenzung herangezogen werden kann.

Nach § 1 der AO werden Steuern "zur Erzielung von Einkünften" auferlegt. Wenn das Grundgesetz in Art. 105 GG den Begriff der Steuer verwendet, so liegt dem nach übereinstimmender Auffassung von Rechtsprechung und Schrifttum²⁾ der Inhalt des § 1 AO zugrunde, da das Grundgesetz keinen eigenständigen Steuerbegriff entwickelt hat. Die Rechtsprechung hat demzufolge Steuer und Ausgleichsabgabe nach ihrer Funktion abgegrenzt: die Steuer dient der Erzielung von Einkünften, während die Ausgleichsabgabe ein Instrument zur Wirtschaftslenkung darstellt³⁾.

Zweifel an der konsequenten Verfolgung dieser Rechtsansicht durch das Bundesverfassungsgericht müssen allerdings entstehen, wenn man die Entscheidungen des Gerichts zur Frage der Geeignetheit von Steuergesetzen zur wirtschaftspolitischen Lenkung betrachtet⁴⁾. Während zunächst die Steuerqualität nur durch wirtschaftspolitische Nebenzwecke nicht beeinträchtigt sein sollte⁵⁾, war später die Wirtschaftslenkung zum zulässigen

- 1) Vgl. BVerfG U. v. 20.7.1954 (BVerfGE 4, 7/14).
- 2) BVerfG Rechtsgutachten v. 16.6.1954 (BVerfGE 3, 407/435); Beschl. v. 4.2.1958 (BVerfGE 7, 244/251); Beschl. v. 23.7.1963 (BVerfGE 16, 306/317); BVerwG v. 13.11.1962 (BVerwGE 15, 149/150); Maunz, in: Maunz-Dürig-Herzog GG Art. 105 Rdnr. 16; Tipke-Kruse AO § 1 Anm. 1; eine kritische, im Ergebnis zustimmende Untersuchung findet sich bei Müller Steuerbegriff des GG, in: BB 1970 S. 1105 ff.
- 3) BVerfG U. v. 20.7.1954 (BVerfGE 4, 7/14); Beschl. v. 12.11.1958 (BVerfGE 8, 275/317); U. v. 27.1.1965 (BVerfGE 18, 317/328); BVerwG v. 17.1.1958 (BVerwGE 6, 134/138); vgl. dazu auch Badura Rechtsprechung des BVerfG, in: AöR 92 (1967) S. 389; Gerd Rinck Wirtschaftsrecht (2) Rdnr. 503.
- 4) Vgl. dazu Müller Steuerbegriff des GG, in: BB 1970, S. 1106; Mattern Begriff der Steuer u. GG, in: BB 1970 S. 1406 ff.
- 5) BVerfG Rechtsgutachten v. 16.7.1954 (BVerfGE 3, 407/436); Beschl. v. 17.1.1957 (BVerfGE 6, 55/81); Beschl. v. 30.10.1961 (BVerfGE 13, 181/196); Teilurteil v. 10.5.1962 (BVerfGE 14, 76/99); U. v. 13.7.1965 (BVerfGE 19, 101/114); ebenso BVerwG v. 7.3.1958 (BVerwGE 6, 247/268).

Hauptzweck einer Steuer geworden¹⁾, und das Bundesverfassungsgericht²⁾ sprach aus, daß von einem verfassungswidrigen Formenmißbrauch allenfalls zu sprechen wäre, "wenn das Steuergesetz dem ihm begrifflich zukommenden Zweck, Steuereinnahmen zu erzielen, geradezu zuwiderhandelte, indem es ersichtlich darauf ausginge, die Erfüllung des Steuertatbestandes praktisch unmöglich zu machen." Im Schrifttum sind danach Stimmen laut geworden, die eine Geldleistung auch dann als Steuer definieren wollen, wenn sie "zum Erreichen von sozialen Lenkungen und/oder aus gesamtwirtschaftlichen Stabilisierungserfordernissen auferlegt" wird³⁾. Soweit ist das Bundesverfassungsgericht jedoch nicht gegangen. Es hat grundsätzlich - ungeachtet der Frage, in welchem Verhältnis Lenkungszweck und Einnahmeerzielung stehen müssen - an dem Abgrenzungskriterium "Einnahmeerzielung" festgehalten. Selbst bei einer in das "Gewand eines Steuergesetzes gekleidete(n) wirtschaftliche(n) Lenkungsmaßnahme" wurde vorausgesetzt, daß diese Norm "den spezifischen Zweck der Erzielung von Einnahmen erfüllt"⁴⁾. Auch in der Entscheidung über den Konjunkturzuschlag hat das Bundesverfassungsgericht⁵⁾ diese Auffassung noch einmal bestätigt.

Wenn demnach zu Recht an der Unterscheidung von Steuer und Ausgleichsabgabe nach der Eignung zur "Erzielung von Einkünften" festgehalten wird⁶⁾, fragt es sich nunmehr, nach welchen Kriterien festgestellt werden muß, wann Abgaben der Erzielung

1) BVerfG Beschl. v. 24.9.1965 (BVerfGE 19, 119/125).

2) Urteil vom 22.5.1963 (BVerfGE 16, 147/161).

3) Hall Konjunkturzuschlag, in: NJW 1970 S. 2192; dagegen: Mattern Begriff der Steuer u. GG, in: BB 1970 S. 1409 f.

4) BVerfG U. v. 22.5.1963 (BVerfGE 16, 147/161).

5) Beschl. v. 15.2.1970 (BB 1971 S. 73 = DÖV 1971 S. 93 f. = DVBl. 1971 S. 140/141 = NJW 1971 S. 319 f.).

6) So auch im Urteil zur Verfassungsmäßigkeit der Filmabgabe: VG Berlin v. 6.5.1970 (DVBl. 1971 S. 77/78).

von Einnahmen dienen. Subjektiv ließe sich danach unterscheiden, ob der Gesetzgeber mindestens als wesentlichen Nebenzweck Einnahmen erzielen oder ausschließlich eine Wirtschaftslenkungsmaßnahme ergreifen wollte. Maßgeblich könnte in diesem Zusammenhang die vom Gesetzgeber getroffene Einordnung sein, der allerdings nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts¹⁾ höchstens in gewissen zweifelhaften Grenzfällen Bedeutung zukommt. Bedenken gegen eine subjektive Unterscheidung bestehen vor allem deshalb, weil sich damit dem Gesetzgeber eine Umgehungsmöglichkeit hinsichtlich der Steuervorschriften des Grundgesetzes eröffnet. Außerdem werden auch Ausgleichsabgaben erhoben, um "Einnahmen" für den zu bewirkenden Ausgleich zu erzielen.

Dicke²⁾ schlägt deshalb vor, Zwecksteuer und Ausgleichsabgabe nach ihrem Verhältnis zu Art. 3 GG zu unterscheiden, denn bei der Zwecksteuer ergebe sich immer die Frage, warum nur eine bestimmte Personengruppe zur Abgabenleistung herangezogen werde, während die Ausgleichsabgabe gerade erhoben werden, um dem Gleichheitsgrundsatz Genüge zu tun. Diese Feststellung mag zwar im Einzelfall zutreffen; daß Ausgleichsabgaben immer von Art. 3 GG gefordert werden, ein Untätigbleiben des Staates demnach einen Verfassungsverstoß darstellen würde, ist aber sicher unrichtig.

Man muß deshalb auf ein objektives Merkmal der Erzielung von Einkünften abstellen, nämlich die grundsätzliche Verfügbarkeit der Einnahmen durch den Staat. Bei der Zwecksteuer kann der Staat zumindest potentiell den generellen Verwendungszweck ändern, ohne daß die Abgabe ihre Wesen als Steuer verliert. Bei Erhebung von Ausgleichsabgaben muß der Staat jedoch in irgendeiner Weise den bestimmten Ausgleich herbeiführen. So würde der Milchausgleich seinen Charakter als

1) Beschl. v. 4.2.1958 (BVerfGE 7, 244/252).

2) Milchwirtschaftl. Marktordnung, in: DÖV 1968 S. 168; ders. Verfassungsrechtl. Möglichkeiten S. 149.

Ausgleichsabgabe verlieren, wenn das Aufkommen aus dem Milchpfennig dem Schiffsbau zugeführt würde, und die Filmabgabe wäre sicher dann eine Zwecksteuer, wenn die Förderungshilfen an die Landwirtschaft der Entwicklungsländer gingen. Diese potentielle Verfügbarkeit der Einnahmen durch den Staat ist bei der Filmabgabe nicht gegeben. Infolge der tatsächlichen Bindung der Förderungshilfen an das Aufkommen der Abgabe, kann der Verwendungszweck nicht geändert werden, ohne eine ihrem Wesen nach neue Abgabe zu schaffen. Die Filmabgabe gehört nicht zu den allgemeinen Deckungsmitteln und dient demnach nicht der Erzielung von Einkünften. Sie ist also keine Steuer im Sinne des Art. 105 GG.

b) Filmabgabe und Förderungshilfen als System des Kapitalausgleichs zwischen Wirtschaftssubjekten

Der Charakter der Filmabgabe als Ausgleichsabgabe oder als eine sonstige Maßnahme der Wirtschaftslenkung hängt ferner noch davon ab, ob die Filmabgabe als Instrument der Wirtschaftspolitik bestimmt und geeignet ist, einen **A u s g l e i c h** zwischen **W i r t s c h a f t s** subjekten zu bewirken. Die Verfolgung wirtschaftspolitischer Zwecke durch die Förderungsmaßnahmen nach dem FFG wurde oben¹⁾ bereits nachgewiesen. Filmabgabe und Förderungsmittel sprechen demnach die Betroffenen nicht als Institutionen des kulturellen Lebens, sondern als Subjekte des Wirtschaftslebens an. Somit bleibt nur noch zu erörtern, inwiefern ein wirtschaftlicher **A u s g l e i c h** zwischen den betroffenen Unternehmen der Filmwirtschaft herbeigeführt wird.

Das Wesen einer Ausgleichsabgabe und der Grund für ihre Selbstständigkeit gegenüber dem Abgabenrecht liegen in der Verwirklichung des Ausgleichsprinzips²⁾. Die herkömmlichen gesetz-

1) § 6 II 1 a, S. 70.

2) Götz Ausgleichsabgaben, in: AöR 85 (1960) S. 211; BVerfG U. v. 27.1.1965 (BVerfGE 17, 315/328).

lichen Regelungen dieses Prinzips hatten primär fracht-, preis- oder ertragsausgleichende Funktion, sekundär bewirkten sie im Ergebnis immer auch einen Ertragsausgleich. Es bestehen keine Bedenken dagegen, daß das Ausgleichsprinzip auf Eigenkapital für Produktion oder Modernisierung ausgedehnt wird.

Wie oben¹⁾ bei der Abgrenzung von ordnender und leistender Verwaltung bereits ausgeführt, sind Filmabgabe und Förderungshilfen nach dem FFG in ein ordnendes System der Wirtschaftslenkung eingebettet, das die Verminderung von amerikanischen Wettbewerbsvorteilen und Wettbewerbsverzerrungen im Verhältnis zur europäischen Filmindustrie zum Ziele hat. Unter Hinweis auf diese Situation wird im Schrifttum²⁾ das Vorliegen einer Ausgleichsabgabe mit der Begründung abgelehnt, daß ein Ausgleich zwischen inländischen Unternehmensgruppen, die sich in wirtschaftlich ungleicher Lage befänden, stattfinden müsse. Durch Erhebung der Filmabgabe würden aber a l l e Zweige der deutschen Filmwirtschaft gegenüber der ausländischen Filmwirtschaft gefördert.

Diese generalisierende Betrachtungsweise führt jedoch zu einem unzutreffenden Ergebnis. Daß die Wettbewerbsverzerrung lediglich Motiv des gesetzgeberischen Handelns war, der Ausgleich aber zwischen inländischen Unternehmen durchgeführt wird, erkennt man nur, wenn man sich die Ansatzpunkte des Ausgleichs nach dem Filmförderungsgesetz im einzelnen vor Augen führt.

Das normale Mittel zur Stützung eines Wirtschaftszweiges gegen Auslandskonkurrenz ist die Erhebung eines Schutzzolls, evtl. verbunden mit Subventionen. Diese Möglichkeit wäre jedoch weder politisch³⁾ noch rechtlich (Art. 9 EWGV) durchsetzbar gewesen,

1) § 6 II 1 b, S. 80 f.

2) Dörfeldt Filmförderung u. Kulturföderalismus, in: FuR 1967 (Nr. 7) S. 164; zustimmend, obwohl im Ergebnis einen Ausgleich bejahend, Sippell Filmabgabe, in: FuR 1969 (Nr. 8) S. 245.

3) Man erinnere sich an die Verhandlungen über eine Spielquotenregelung im Jahre 1955, vgl. dazu Der Volkswirt 1955 (Nr. 41) S. 15 und Clemens Staat und Filmwirtschaft S. 58.

außerdem unpraktikabel, da sich bei prozentualer Verrechnung nur schwerlich Maßstäbe für eine Zollerhebung auf Filme (etwa Länge, Stückzahl, Wert?) finden lassen.

Das Argument, die Filmabgabe ersetze lediglich den Schutzzoll und stütze die gesamte deutsche Filmwirtschaft gegen die ausländische, geht jedoch fehl. Sobald sich die Auswertungsrechte eines nicht-"deutschen", im Ausland hergestellten Films in den Händen eines im Inland arbeitenden Verleihs befinden, sind sie Gegenstände des binnenwirtschaftlichen Kreislaufs. Wenn in diesem Rahmen über die Filmförderungsanstalt Kapital umgeleitet wird, findet ein inländischer Kapitalausgleich zwischen den an der Auswertung nicht-"deutscher" Filme Beteiligten und den Förderungsberechtigten statt. Daß ferner erstens zwischen Filmtheaterbesitzern, zweitens zwischen den von der Förderung ausgeschlossenen und den förderungsberechtigten Produzenten "deutscher" Filme und drittens zwischen Filmtheaterbesitzern und Produzenten ein Kapitalausgleich stattfindet, ist nach den vorhergehenden Untersuchungen¹⁾ wohl kaum zu bezweifeln.

Damit ergibt sich also, daß die Filmabgabe zur Finanzierung eines binnenwirtschaftlichen Kapitalausgleichs zwischen Wirtschaftsunternehmen erhoben wird. Es handelt sich deshalb um eine wirtschaftsverwaltungsrechtliche Ausgleichsabgabe, aufgrund deren zwischen den Abgabepflichtigen, der Filmförderungsanstalt und den Förderungsberechtigten ein Ausgleichssystem besteht. Ob sich das Ausgleichssystem in seiner Einzelausgestaltung im verfassungsrechtlich zulässigen Rahmen hält oder systemwidrige Belastungen beinhaltet²⁾, ist für die grundsätzliche Qualifizierung ohne Bedeutung.

Das Vorliegen eines Ausgleichssystems hat an sich zur Folge, daß die Förderungshilfen Ausgleichszahlungen darstellen. Allerdings ist seit der Novellierung des FFG im Jahre 1971 zu berücksichtigen, daß nicht alle Mittel für die Förderungshil-

1) Vgl. auch § 6 II 1 b, S. 80 f.

2) Vgl. dazu unten § 10, S. 132 ff.

fen durch Erhebung der Filmabgabe aufgebracht werden, sondern die Anstalt jährlich DM 1,6 Mio. aus dem vom Bund gebildeten Sondervermögen "Ufi-Abwicklungserlös", d.h. also aus Bundesmitteln, erhält, um sie zur Zahlung von Zusatzbeträgen zu verwenden. Abgesehen davon, daß dieser Betrag nur einen geringen Teil des Gesamtaufkommens aus der Filmabgabe ausmacht, ändert die Bezuschussung der Anstalt aus Bundesmitteln nichts an der Qualifizierung der Förderungshilfen als Ausgleichszahlungen, weil die besondere Rechtsstellung¹⁾ der Empfänger von Ausgleichszahlungen und die besonderen Bindungen der Verwaltung bei der Vergabe auch dann gegeben sind, wenn nur ein Teil der Förderungsmittel im Wege einer Ausgleichsabgabe aufgebracht wird, dieser Teil jedoch nicht von dem auf die Bezuschussung entfallenden Teil zu trennen ist. Das Filmförderungsgesetz enthält demgemäß auch keine gesonderten Regelungen für die Vergabe der Zuschüsse aus Bundesmitteln.

Sind also die Förderungshilfen als Ausgleichszahlungen anzusehen, fragt es sich, ob damit eine Qualifizierung als Subventionen ausgeschlossen ist.

6) Anwendung von Subventionierungsgrundsätzen bezüglich Rechtsformen

In der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur²⁾ werden die Ausgleichszahlungen den Subventionen zugerechnet, da es volkswirtschaftlich irrelevant ist, ob der Staat sein Interventionsinteresse mit Haushaltsmitteln oder im Wege des "horizontalen Finanzausgleichs der Wirtschaft"³⁾ durchsetzt, sofern er durch Hoheitsakte die Beihilfen erzwingt und sanktioniert. Während das ältere rechtswissenschaftliche Schrifttum⁴⁾ ebenfalls keinen Unterschied darin macht, ob der "zum Zweck des

1) Vgl. dazu unten S. 91 ff. und § 10, S. 135 ff.

2) Vgl. Berthold Theorie der Subventionen S. 17 f.; Meinhold Art. Subventionen, in: HdSW Bd. 10 S. 238.

3) Formulierung von Köttgen Subventionen, in: DVBl. 1953 S. 489 Fußn. 33.

4) E. R. Huber WiVR II (2) S. 260; Ipsen Öffentl. Subventionierung Privater S. 47.

Kostenausgleichs gewährte finanzielle Zuschuß"¹⁾ aus staatlichen Mitteln oder "aus Beiträgen der standort- oder produktionsbegünstigten Konkurrenzunternehmen aufgebracht"²⁾ wird, versuchen die Stellungnahmen in neuerer Zeit, zwischen verschiedenen Subventionsbegriffen zu differenzieren³⁾. Nach Hans J. Wolff⁴⁾ unterfallen Ausgleichszuwendungen zwar dem finanzwissenschaftlichen und verfassungsrechtlichen Subventionsbegriff (Subventionen i.w.S.), nicht jedoch dem verwaltungsrechtlichen Begriff der Subventionen (i.e.S.); Götz⁵⁾ nimmt einen "Subventions c h a r a k t e r" an, und Ipsen⁶⁾ will die Ausgleichszahlungen "nur in einem weiteren Sinne" den Subventionen zurechnen.

Götz⁷⁾ sieht die Eigentümlichkeit "dieser Art von Subventionierung" darin, "daß die Begünstigung eines bestimmten Kreises nicht nur durch die Zuwendungen, sondern auch durch die mit den Zuwendungen verwaltungsrechtlich verbundenen, den Wettbewerbern auferlegten Abgabenlasten erzielt wird." Diese Unterscheidung setzt die Nichtidentität von Aufbringungspflichtigen und Zuwendungsberechtigten voraus. Bei dem Ausgleichssystem nach dem Filmförderungsgesetz sind jedoch a l l e Förderungsempfänger zugleich auch an der Aufbringung der Abgabe beteiligt.

Daß man Ausgleichszuwendungen von den eigentlichen Subventionen trennt, weil deren "besondere Probleme" bei jenen "nicht aufkommen"⁸⁾, liegt in dem rechtstheoretischen Unterschied von Subventions- und Ausgleichsprinzip begründet. Das Sub-

1) E. R. Huber WiVR II (2) S. 260.

2) E. R. Huber WiVR II (2) S. 260.

3) Mit Ausnahme von Köttgen Fondsverwaltung S. 66, der ohne weiteres annimmt, daß Subventionen auch aus dem Aufkommen einer Ausgleichsabgabe finanziert werden können.

4) VR III (2) S. 215 (§ 154 I a 2).

5) Wirtschaftssubventionen S. 64 f.

6) Verwaltung durch Subventionen, in: VVDStRL 25 (1967) S. 286.

7) Wirtschaftssubventionen S. 64

8) Hans J. Wolff VR III (2) S. 216 (§ 154 I a 2).

ventionsprinzip bedeutet, daß der Staat nicht in unmittelbarer Daseinsvorsorge s e l b s t Leistungen erbringt, sondern die mittelbare Bedürfnisbefriedigung der (übrigen) Mitglieder des Gemeinwesens besorgt, indem er die Subventionsempfänger instandsetzt, öffentlichen Bedürfnissen zu entsprechen¹⁾. Die Eigenheit des Ausgleichprinzips²⁾ besteht in der noch größeren Distanz zur staatlichen Selbstvornahme öffentlicher Aufgaben. Im Ausgleichssystem kommt dem Staat nur noch die Rolle eines Vermittlers zu, der seine hoheitliche Gewalt und Einrichtungen für eine "erzwungene Selbsthilfe der Wirtschaft"³⁾ leiht. Während in der Subventionierungspraxis pralamentarische Budgethoheit, Zweckbindung der Mittel und des öffentlichen Haushaltsrechts die Verwaltung ermächtigen bzw. binden, bedarf die Verwirklichung des Ausgleichsprinzips eines besonderen Rechtsstatuts⁴⁾, in dem die grundsätzliche Abhängigkeit von Aufbringung und Zuwendung geregelt wird. Es muß somit festgestellt werden, daß Subventionen und Ausgleichszahlungen - wenn sie auch gleichartige ökonomische Wirkungen haben - rechtsbegrifflich zu trennen und deshalb die Filmförderungsmaßnahmen nach dem FFG keine Subventionen sind. Die Gründe für diese Differenzierung ergeben sich allerdings nur aus der unterschiedlichen Rechtsstellung der Zuwendungsempfänger; die Art und Weise der Mittelvergabe verlangt eine solche Differenzierung nicht. Es bestehen insofern keine Bedenken, hinsichtlich der Vergabeakte auf anerkannte Auffassungen zu den Rechtsformen von Subventionierungen zurückzugreifen.

Das Schrifttum bietet als Rechtsformen von Subventionierungen rein öffentlich-rechtliche (Verwaltungsakt oder öffentlich-rechtlicher Vertrag) oder rein privatrechtliche Konstruktionen

- 1) Eppe Subventionen S. 61 ff.; Hans J. Wolff VR III (2) S. 215 (§ 154 I a 1).
- 2) Welches hier nicht in dem Sinne von Eppe a.a.O. S. 50 verstanden werden darf.
- 3) BVerfG U. v. 27.1.1965 (BVerfGE 18, 315/328).
- 4) Ipsen Verwaltung durch Subventionen, in: VVDStRL 25 (1967) S. 286.

oder solche aufgrund der sog. Zweistufentheorie an. Am ehesten scheidet für die Anwendung auf die Filmförderungsmaßnahmen nach dem FFG, bei denen es sich um einmalige, verlorene Zuschüsse handelt, eine rein privatrechtliche Konstruktion aus. Von Götz¹⁾, dem Hauptvertreter dieser Richtung wird sie ohnehin nur für öffentliche Kredite und Bürgschaften aufrechterhalten²⁾. Dessenungeachtet stehen für die Zuschußgewährung geeignete Instrumente des Zivilrechts nicht zur Verfügung. Ipsen³⁾ führt zutreffend aus, daß "der allein in Betracht kommende Schenkungsvertrag der §§ 516 ff. BGB nach ratio, wesentlichen Elementen und Modalitäten hierfür nicht geeignet" ist, weil der Staat die Mittel nicht im Wege unentgeltlicher Zuwendung "causa donandi" vergibt, sondern durch sie den Empfänger zu einer im öffentlichen Interesse liegenden Gegenleistung anzuhalten sucht ("causa stimulandi").

Die Anwendung der Zweistufentheorie⁴⁾ setzt voraus, daß bei der Subventionierung nach einer öffentlich-rechtlichen Entscheidung über die Bewilligung die Abwicklung vermittelt eines privatrechtlichen Vertrages zwischen der Verwaltung bzw. einem privaten Subventionsmittler und dem Subventionsempfänger durchgeführt wird. Die Förderungshilfen nach dem FFG werden

- 1) Wirtschaftssubventionen S. 56 ff.; weitere Nachweise zur rein privatrechtlichen Theorie siehe Janknecht Rechtsformen v. Subv. S. 50.
- 2) Zudem scheint Götz sich auch nur terminologisch von der Zweistufentheorie abzuheben, wenn er (S. 57) darlegt, daß nur die "Rechtsbeziehung, die das sich aus den Vorschriften über das Kredit- oder Bürgschaftsprogramm ergebende Recht auf das Darlehen oder die Bürgschaft beinhaltet,...als Subventionsverhältnis bezeichnet werden" darf, mithin das Vollzugsgeschäft rein privatrechtlich sein muß.
- 3) Öffentliche Subventionierung S. 70.
- 4) Vgl. hierzu: Henze Finanzhilfe S. 44 ff.; Ipsen Öffentliche Subventionierung S. 62 ff.; Forsthoff VR I (9) S. 189 f.; Hans J. Wolff VR III (2) S. 224 f. (§ 154 VI a); BVerwG v. 8.3.1962 (BVerwGE 14, 65/68); v. 31.8.1961 (BVerwGE 13, 47 ff.); BGH v. 29.5.1969 (BGHZ 52, 155/160).

jedoch in der Weise vergeben, daß nach einem öffentlich-rechtlichen Bewilligungsakt¹⁾ die Auszahlung als reine Tat-handlung erfolgt²⁾ und somit die Rechtsbeziehungen zwischen der Anstalt und den Produzenten, Theaterbesitzern oder Film-werbeeinrichtungen nach der einmaligen, rechtmäßigen Auskehrung der Mittel erlöschen. Die Rechtsbeziehungen derartiger einstufiger Zuwendungsverhältnisse erschöpfen sich also in einem einzigen rechtlichen Vorgang, dem Vergabeakt. Für die Anwendung der Zweistufentheorie ist hier deshalb kein Raum³⁾.

Es bleibt demnach nur die Alternative zwischen Verwaltungs-akt und öffentlich-rechtlichem Vertrag. Die Rechtsfigur des öffentlich-rechtlichen Vertrages ist auch auf dem Gebiet der Subventionen allgemein anerkannt⁴⁾. Rüfner⁵⁾ hat keine Bedenken, den Vertrag überall dort anzuwenden, "wo Leistungen der Verwaltung nicht ohne Gegenleistung angeboten werden können", wobei es ihm maßgeblich darauf ankommt, Verpflichtungen des Bürgers zu sichern, die ohne gesetzliche Grundlage eingegan-gen werden. Entscheidendes Kriterium für die Abgrenzung des öffentlich-rechtlichen Vertrages gegenüber dem Verwaltungs-akt ist nach überwiegender Meinung⁶⁾, ob (das Zustandekommen und) der Inhalt der Regelung vom Willen der Beteiligten gleich-ermaßen abhängig ist. Nach Rüfner⁷⁾ kommt es darauf an,

- 1) Das FFG spricht insoweit davon, daß die Anstalt "gewährt" (§§ 8 I, 9 I, 13 I 1) oder "zuerkennt" (§§ 8 III, 9 II 3, 10 I 1).
- 2) Vgl. § 10 II u. III FFG (dazu oben § 4 I 2 d bb (3), S. 37).
- 3) Allgemeine Ansicht: Henze Finanzhilfe S. 96 f.; Ipsen Öffentliche Subventionierung S. 63, 68 ff.; Janknecht Rechtsformen von Subv. S. 99 ff.; Hans J. Wolff VR III (2) S. 222 (§ 154 VI c); BVerwG v. 28.6.1968 (DÖV 1969 S. 394).
- 4) Vgl. Bullinger Vertrag und Verwaltungsakt S. 69 f.; Imboden Der Verwaltungsrechtl. Vertrag S. 210; Ipsen Öffentl. Sub-ventionierung S. 71; Janknecht Rechtsformen von Subv. S. 69 ff.; Hans J. Wolff VR III (2) S. 222 (§ 154 VI b); BVerwG v. 19.2.1958 (DVBl. 1959 S. 573/574 f.); OVG des Saarlandes v. 6.5.1958 (DÖV 1959 S. 708).
- 5) Formen öffentl. Verw. S. 330
- 6) Bisek Der öffentl.-rechtl. Vertrag S. 15; Janknecht Rechts-formen von Subv. S. 96 ff.; Hans J. Wolff VR I (8) S. 308 (§ 44 II a 2) und VR III (2) S. 222 (§ 154 VI b); BVerwG v. 28.6.1968 (DÖV 1969 S. 394); vgl. auch OVG Münster v. 20.4.1966 (DÖV 1967 S. 271-nicht rechtskräftig).
- 7) Formen öffentl. Verw. S. 336; vgl. auch Götz Wirtschafts-subventionen S. 45.

daß die Willenserklärung des Bürgers ein notwendiger Teil des auch ihn verpflichtenden Rechtsgeschäfts ist.

Einige Regelungen des Filmförderungsgesetzes ließen sich so auffassen, daß die Vergabemodalitäten der Förderungshilfen vertraglichen Vereinbarungen zugänglich wären. So könnte man daran denken, daß etwa die Art der Sicherstellung der Auflagen des § 7 XIII FFG bzw. die Abwendung einer Auszahlungsver-sagung nach § 10 III FFG ausgehandelt oder ein Vergleichsvertrag über Rückzahlungsmodalitäten (§ 11 FFG) geschlossen werden. Selbst wenn man die insofern weitergehende Ansicht von Rüfner zugrundelegt, kommt man aber nicht dazu, in der Vergabe der Förderungshilfen öffentlich-rechtliche Verträge zu sehen, da von Seiten der Zuwendungsempfänger keine v e r - t r a g s m ä ß i g e Gegenleistung erbracht wird. Es werden keine Pflichten begründet, die nicht ihre gesetzliche Grundlage bereits im FFG¹⁾ finden. Darüberhinaus ist die gesetzliche Regelung der Förderungsvoraussetzungen bis ins Detail²⁾ und die Regelung der Auszahlungsmodalitäten in wesentlichen Zügen³⁾ festgelegt, so daß auch nach der Theorie, die die Gleichwertigkeit der Willenserklärungen für maßgeblich erachtet, alles gegen die Annahme öffentlich-rechtlicher Verträge spricht. Daß die Förderungshilfen im Wege einseitiger Regelungen vergeben werden und FFA und Empfänger sich nicht auf dem Boden eines öffentlich-rechtlichen Vertrages gegenüberstehen, zeigt vor allem die Praxis der Filmförderungsanstalt, die einen ihr nach dem Gesetz verbliebenen Ermessensspielraum bezüglich der Auszahlungsmodalitäten durch äußerst detaillierte Richtlinien⁴⁾ ausfüllt und nicht gewillt ist, den Empfängern von Ausgleichszahlungen gleichgeordneten Einfluß auf die rechtliche Gestaltung der Mittelvergabe zu gewähren. Begründung und Ausge-

1) Vgl. §§ 7 XIII, 11.

2) Vgl. §§ 7, 8, 9, 12, 13, 14 FFG.

3) Vgl. §§ 7 XIII, 10 II, III, 14 I, III-V.

4) Vgl. etwa die "Richtlinie betreffend die Begriffe "erhebliche Mitfinanzierung" und "angemessene Risikominderung" in Verbindung mit den Grundsätzen sparsamer Wirtschaftsführung im Verhältnis Produktion/Verleih (§ 2 IV FFG und § 7 XIII Ziff. 4 FFG)" vom 13.11.1968 (unveröffentlicht).

staltung des öffentlich-rechtlichen Verhältnisses sind allein Sache der Anstalt; die Mitwirkung des Empfängers erschöpft sich in der Stellung des Antrags (§ 7 I FFG). Infolgedessen vollzieht sich die Zuerkennung von Förderungshilfen nicht in der Form des öffentlich-rechtlichen Vertrages, sondern stellt einen Verwaltungsakt dar. Diese Feststellung läßt allerdings den Rechtscharakter der Antragstellung noch offen. Mitwirkungsbedürftig ist der Verwaltungsakt der Zuerkennung insofern, als die Zustimmung des Empfängers in der Form des Antrags erforderlich ist (zustimmungsbedürftiger Verwaltungsakt¹⁾). Fraglich bleibt, ob der Antrag in Bezug auf die Übernahme der mit der Zuerkennung verbundenen Pflichten des Empfängers auch als Unterwerfung²⁾ zu qualifizieren ist. Die Erfüllung der Zweckbindung und die Nebenpflichten werden dem Empfänger jedoch unmittelbar durch das FFG auferlegt. An einer ausdrücklichen oder stillschweigenden Willenserklärung mit dem Inhalt einer Unterwerfung unter bestimmte Verpflichtungen fehlt es insofern. Mangels einer Unterwerfung ist die Mitwirkung des Empfängers (hier: Antrag, d.h. Zustimmung) demnach lediglich Voraussetzung für die Wirksamkeit - nicht auch für die Rechtmäßigkeit³⁾ - der von der FFA vorgenommenen Förderungsbewilligungen bzw. -versagungen.

Als Ergebnis ist festzuhalten, daß die gesamte Vergabe der Förderungshilfen nach dem FFG sich als Ausgleichszahlung in der - wie bei einmaligen einstufigen Subventionen typischen - öffentlich-rechtlichen Rechtsformen des (mitwirkungsbedürftigen, und zwar zustimmungsbedürftigen) Verwaltungsakts vollzieht.

1) Zur Rechtsnatur des zustimmungsbedürftigen Verwaltungsakts vgl. Hans J. Wolff VR I (8) S. 350 (§ 48 II).

2) Zum Verwaltungsakt auf Unterwerfung vgl. Hans J. Wolff VR I (8) S. 355 (§ 48 III).

3) Vgl. dazu Hans J. Wolff a.a.O. S. 350 (§ 48 II) s. a. Forsthoff VR I (9) S. 207 (§ 11, 4).

3. Förderungshilfen als Hoheitsverwaltung

Damit ist es nunmehr möglich, die Einordnung der Filmförderungsmaßnahmen nach dem FFG in das eingangs des § 6 erörterte System des Verwaltungshandelns vorzunehmen. Wie oben¹⁾ dargelegt, werden mit den Förderungsmaßnahmen öffentliche Zwecke der Wirtschaftslenkung verfolgt, und zwar geschieht das in öffentlich-rechtlicher Rechtsform (Verwaltungsakt). Die Verfolgung öffentlicher Zwecke in öffentlich-rechtlicher Rechtsform ist aber immer hoheitliches Verwaltungshandeln, gleich welcher Theorie²⁾ zur Abgrenzung von hoheitlichem und nichthoheitlichem (fiskalischem) Handeln man folgt.

Insgesamt ergibt also die verwaltungsrechtliche Qualifizierung der Filmförderung nach dem FFG, daß sie hoheitliche Wirtschaftslenkung durch Ausgleichszahlung in öffentlich-rechtlicher Form als Verwaltungsakt ist.

III. Funktion und Form der Prämienvergabe nach dem FFE

Nach der vorangegangenen Einordnung der Filmförderungsmaßnahmen nach dem FFG in das System des Verwaltungshandelns ist nunmehr auch die Prämienvergabe nach dem FFE in dieses Schema einzufügen. Für die rechtliche Qualifizierung sind wiederum maßgeblich Funktion und Form dieser Maßnahmen.

1. Prämienvergabe als leistende Verwaltung zu Zwecken der Kunstförderung

Sowohl die mit dem Deutschen Filmpreis verbundenen Prämien als auch die "Weiteren Filmprämien" werden aufgrund künstlerischer Maßstäbe vergeben³⁾. Das ergibt sich einmal aus Nr. 2.1.1, 2.2.1 und 7.1.1 FFE, wonach die "künstlerische Qualität der

1) Sub 1, S. 70 ff.

2) Vgl. oben I, S. 67 f.

3) Ebenso Graul Künstlerische Urteile S. 128.

Jahresproduktion" die Vergabe rechtfertigen muß bzw. der Auswahlausschuß die "künstlerische Qualität von Filmen" usw. zu beurteilen hat, zum anderen im Zusammenhang mit den vorgenannten Regelungen daraus, daß gemäß Nr. 1.1.1, 1.2.1, 1.3.1, 1.3.2 Prämien für den jeweils "besten" Spielfilm etc. bzw. gem. Nr. 1.4.1 für eine "sonstige besonders hervorragende künstlerische Leistung in einem abendfüllenden Film" vergeben werden. Das Ziel der Prämienvergabe ist die Herstellung von Filmen hoher Qualität. Es handelt sich also primär um eine kulturpolitische Zielsetzung, die infolge der hohen Merkmlichkeit¹⁾ der Zuwendungen - hervorgerufen durch die Einmaligkeit der Ausschüttung und ihre Höhe - geeignet ist, einen beträchtlichen Qualitätsanreiz auszuüben.

Der Maßstab für die Vergabe von Programmprämien an Filmtheater ist im Erlaß noch nicht ausdrücklich festgelegt. Vielmehr sieht Nr. 7.4 des Erlasses die Bildung eines fachlichen Beirats zur Entwicklung von Maßstäben für die Beurteilung von Programmen vor. Aus dem rechtlichen und Sinn-Zusammenhang mit den Filmprämien ist jedoch zu entnehmen, daß solche Filmtheater ausgezeichnet werden sollen, die in ihren Programmen dem künstlerisch anspruchsvollen Film einen angemessenen Platz einräumen²⁾.

Die Prämien nach dem FFE erhalten zum größten Teil am Wirtschaftsprozeß beteiligte Unternehmer, da Filmherstellung und -vorführung von den Beteiligten überwiegend als kommerzielle Tätigkeit betrieben werden. Dies gilt auch für Gestalter, die der Zweckbindung nach Nr. 6.03.1 FFE durch selbständige Herstellung eines neuen Filme entsprechen. Nicht als Wirtschaftsunternehmer zu bezeichnen sind solche dem Bereich der Filmkunst zugehörige Prämienempfänger, die sich bei der Filmherstellung eindeutig nicht an ökonomischen, sondern lediglich

1) Zu diesem Begriff vgl. Hansmeyer Subventionen S. 24 ff.; Herriger Subv. d. dt. Filmwirtschaft S. 46.

2) Dem entsprach auch die Vergabe der Prämien 1971 an sog. Filmkunsttheater, vgl. FAZ vom 29.1.1971 (Nr. 24) S. 2.

an künstlerischen Maßstäben orientieren und nicht unbedingt die kommerzielle Verwertung ihrer Kunstwerke im Auge haben. Soweit die für Filmherstellung zu verwendenden Prämien aber an Wirtschaftssubjekte vergeben werden, haben sie neben dem Qualitätsanreiz ebensolche mikroökonomische Wirkungen wie die Produktionshilfen nach dem FFG; die Programmpremien bewirken eine Steigerung von Werbeaufwand und/oder Einkommen der Filmtheaterbesitzer. Diese mittelbaren Auswirkungen auf das Wirtschaftsleben sind allerdings nur notwendige Folge einer staatlichen Kunstförderung, die ihre Förderungsmittel zum Teil an Wirtschaftsunternehmer vergibt, um diese zur Ermöglichung künstlerischen Schaffens zu veranlassen. Funktional gesehen bleibt die Prämienvergabe aber trotzdem Kunstförderung, da der öffentliche Zweck die Förderung des künstlerischen Films ist. Wollte man die Maßnahmen nach dem FFE als Wirtschaftslenkung oder -förderung begreifen, ließe sich hiermit die Vergabe von Prämien an nicht am Wirtschaftsleben teilnehmende Künstler nicht vereinbaren.

Es läßt sich deshalb sagen, daß die Herstellungs- und Programmpremien als Kunstförderung mit der Zielsetzung vergeben werden, den künstlerisch anspruchsvollen Film zu unterstützen, und primär auch geeignet sind, einen entsprechenden Qualitätsanreiz auszuüben. Ihr rechtlicher Gehalt besteht nicht in der Reglementierung, sondern in der Förderung der individuellen Interessenverfolgung der Begünstigten (Element der leistenden Verwaltung), da an dieser ein öffentliches, kulturpolitisches Interesse besteht. Zwar entfalten die Prämien mittelbar infolge Beeinflussung von Produktionsmenge und Einkommen des Herstellers bzw. Werbeaufwand und Einkommen des Filmtheaterbesitzers Wirkungen auf den Wirtschaftsprozess und haben faktisch (wirtschafts-) "strukturordnende" Ingerenzen. Diese können jedoch als untergeordnete Reflexfunktionen in diesem Zusammenhang außer Betracht bleiben¹⁾. Die Vergabe von

1) Andere rechtliche Folgerungen ergeben sich hieraus im Hinblick auf die Einordnung unter den Subventionsbegriff (vgl. unten 2., S. 102 ff.) und bezüglich der Verfassungsmäßigkeit der Subventionierung (vgl. unten § 14, S. 188 ff.)

Prämien aufgrund des FFE verfolgt also insgesamt öffentliche Zwecke der Kunstförderung im Rahmen der leistenden Verwaltung.

Da die Verfolgung öffentlicher Zwecke auch in privatrechtlicher Form geschehen kann, muß für die Einordnung der Prämien in das System des Verwaltungshandelns noch die Rechtsform der Vergabe bestimmt werden. Hierfür ist es wiederum zweckdienlich, zunächst die Qualifizierung der Filmförderungsmaßnahmen nach dem FFE als Subventionen zu untersuchen.

2. Prämien als Subventionen durch Verwaltungsakt

Insofern fragt es sich, ob staatliche Zuwendungen zu kunstfördernden, nicht wirtschaftslenkenden Zwecken unter den Begriff der Subventionen fallen.

Der Begriff der Subvention wurde von den Wirtschaftswissenschaften bereits verwendet, bevor die Juristen die Materie der Subventionen entdeckten¹⁾. Inzwischen ist auch das juristische Schrifttum außerordentlich reichhaltig²⁾, ohne jedoch schon die Subventionsproblematik in allen Einzelheiten bewältigt zu haben. Unter dem Einfluß der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion sind Subventionen in Teilen von Schrifttum und Rechtsprechung³⁾ begrifflich oder in ihrem Wesensgehalt auf staatliche Unterstützungsmaßnahmen zugunsten der Privatwirt-

1) Götz Wirtschaftssubventionen S. 8 f.

2) Vgl. die Schrifttumsnachweise bei Hans J. Wolff VR III (2) S. 215 (vor § 154) und Zacher Verwaltung d. Subv., in: VVDStRL 25 (1967) S. 316 Fußn. 32; zum wirtschaftswissenschaftlichen Schrifttum vgl. Meinhold Art. Subventionen, in: HdSW Bd. 10 S. 246 f.

3) Hamann Subventionsrecht, in: DVBl. 1963 S. 493; Henze Finanzhilfe S. 27 f.; Ipsen Öffentl. Subventionierung Privater S. 9, 32; abweichend allerdings ders. Verwaltung d. Subv., in: VVDStRL 25 (1967) S. 277; Stern Rechtsfragen, in: JZ 1960 S. 521; Reuß u.a. Wirtschaftsverwaltungsrecht I S. 15; BGH v. 30.4.1959 (DÖV 1959 S.710).

schaft beschränkt worden, teilweise faßte man den Begriff so weit, daß er keine Abgrenzung zu anderen staatlichen Leistungen mehr ermöglichte¹⁾. Wie sich auf der Grazer Tagung der Deutschen Staatsrechtslehrer in den Referaten von Ipsen²⁾ und Zacher³⁾ gezeigt hat, gehen die Auffassungen zum Begriff der Subventionen immer noch auseinander⁴⁾.

Hans J. Wolff⁵⁾ definiert Subventionen i.e.S. als "Zuwendungen eines vermögenswerten Vorteils, die ein Träger öffentlicher Verwaltung privaten Unternehmern⁶⁾ unmittelbar oder durch Dritte gewährt, um sie instandzusetzen, öffentlichen Bedürfnissen zu entsprechen." Allgemeine Übereinstimmung mit dieser Definition besteht insofern, als öffentliche Ersatz- und Sozialleistungen⁷⁾, die entweder den A u s g l e i c h erlittener Einkommensgewährung dienen, ebenso wie finanzielle Zuwendungen von Trägern öffentlicher Verwaltung untereinander⁸⁾ nicht als Subventionen bezeichnet werden können.

Fraglich bleibt jedoch noch eine Beschränkung des verwaltungsrechtlichen Subventionsbegriffs auf Finanzzuweisungen an Wirtschaftsunternehmen. Eppe⁹⁾ ist zuzugeben, daß die für das Sub-

- 1) Vgl. BVerwG v. 19.12.1958 (DÖV 1959 S. 706/707); OVG des Saarlandes v. 6.5.1959 (DÖV 1959 S. 708).
- 2) Verwaltung d. Subv., in: VVDStRL 25 (1967) S. 277.
- 3) ebda. S. 317.
- 4) Vgl. dazu insbesondere die Diskussionsbeiträge von Dürig, Zacher und Ehmke in der Aussprache auf der Staatsrechtslehrertagung 1966 über: Verwaltung durch Subventionen, in: VVDStRL 25 (1967) S. 416-418.
- 5) VR III (2) S. 215 (§ 154 I a 1).
- 6) Darunter faßt Hans J. Wolff nicht nur Wirtschaftsunternehmen sondern auch kulturelle, soziale oder der Volksgesundheit dienende Unternehmen, vgl. a.a.O. S. 216.
- 7) Vgl. Eppe Subventionen S. 48 ff.; Ipsen Verwaltung d. Subv., in: VVDStRL 25 (1967) S. 280; Zacher ebda. S. 317, 321.
- 8) Ipsen a.a.O. S. 280; Zacher a.a.O. S. 322 f.
- 9) Subventionen S. 61 ff.

ventionsprinzip als Rechtsgrundsatz begriffswesentliche mittelbare Bedürfnisbefriedigung der (übrigen) Mitglieder des Gemeinwesens auch der Kultur-, Sozial- und Parteisubvention eigen ist¹⁾. Wirtschaftssubventionen stellen jedoch nicht nur die Anwendung dieses Prinzips auf einen Lebens- und Sachbereich dar, sondern unterscheiden sich - was noch nachzuweisen sein wird - grundsätzlich in Wirkungen und Rechtsfolgen von anderen Subventionsarten²⁾, da Wirtschaftssubventionen in aller Regel in die marktwirtschaftliche Wettbewerbslage eingreifen³⁾. Infolge dieser Wettbewerbsrelevanz bewirken Wirtschaftssubventionen einerseits eine intensivere Beeinflussung des Empfängers und sind andererseits geeignet, nachteilige Wirkungen auf die weder unmittelbar noch mittelbar begünstigten Konkurrenten zu entfalten. Das kann unterschiedliche Rechtsfolgen unter den Gesichtspunkten der Modalität öffentlicher Verwaltung, des Grundrechtsschutzes und Gesetzesvorbehaltes zur Folge haben. Obwohl darin ein rechtstheoretischer Unterschied nicht zu finden ist, muß diese Differenzierung jedoch beachtet werden. Es wird deshalb im folgenden bei der Qualifizierung der Filmprämien als Subventionen zunächst der weite Subventionsbegriff Hans J. Wolffs zugrunde gelegt, gleichzeitig jedoch auch eine spezielle Einordnung als Wirtschaftssubventionen untersucht.

Filmprämien werden an Produzenten, Gestalter und Theaterbesitzer vergeben, damit diese neue Filme herstellen bzw. für Filme Werbung treiben können. Diese Ziele erscheinen dem (Haushalts-) Gesetzgeber und der Exekutive im Hinblick auf kulturelle öffent-

- 1) Im Ergebnis ebenso Götz Wirtschaftssubventionen S. 10; vgl. auch Zacher a.a.O. S. 323 f.
- 2) Ebenso: Ipsen Verw. d. Subventionen, in: VVDStRL 25 (1967) S. 301; Welter Subventionen als Rechtsbegriff, in: BB 1962 S. 496.
- 3) Vgl. deshalb auch die Definition von Stern Rechtsfragen, in: JZ 1960 S. 521.

liche Bedürfnisse gefordert. Es handelt sich deshalb bei den Prämien im Sinne der Subventionsdefinition Hans J. Wolffs um Zuwendungen eines vermögenswerten Vorteils, die ein Träger öffentlicher Verwaltung privaten Unternehmern unmittelbar gewährt, um sie instandzusetzen, öffentlichen Bedürfnissen zu entsprechen.

Zweifelhaft ist, ob die Filmprämien auch als Wirtschaftssubventionen qualifiziert werden können. Die Maßstäbe der Vergabe sind rein künstlerischer Natur, wie auch die staatlicherseits mit der Subventionierung verfolgten Zwecke kulturpolitischer Art sind, was zunächst einmal dafür spricht, die Prämien als reine Kultursubventionen anzusehen. Die rechtsbegriffliche Sonderstellung der Wirtschaftssubventionen wurde jedoch nicht mit dem öffentlichen Zweck, dem diese dienen, sondern mit den besonderen Auswirkungen auf den marktwirtschaftlichen Wettbewerb begründet. Zur Begriffsbestimmung der Wirtschaftssubventionen reicht es demnach aus, daß ein Unternehmer der Erwerbswirtschaft Empfänger der Subvention ist¹⁾. Diese Feststellung läßt den Schluß zu, daß Wirtschaftssubventionen grundsätzlich auch kulturpolitischen Zwecken dienen können.

Der kommerzielle Film ist immer ein Produkt aus Kunst und Wirtschaft. Die Produzenten, die oben²⁾ als Wirtschaftsunternehmer bezeichnet wurden, erhalten die Prämien "als Unternehmer in Anerkennung für die jedem Filmhersteller eigentümliche Aufgabe"³⁾. Es ist nicht zu verkennen, daß sie sich ebenso wie die Filmtheaterbesitzer mit ihren Konkurrenten nicht nur in einem künstlerischen Wettbewerb, sondern auch in einem

1) So wohl auch Götz Wirtschaftssubventionen S. 13, 18.

2) Sub 1, S. 98 f.

3) BGH v. 5.6.1960 (UFITA Bd. 32 (1960) S. 356).

wirtschaftlichen Verdrängungswettbewerb befinden¹⁾. Für den Produzenten stellt die Prämie einen beträchtlichen Posten in der Erfolgsrechnung dar und stattet ihn mit einer Kapitalbasis aus, die es ihm ermöglicht, mit einem genügend großen Selbstbehalt private Kreditquellen in Anspruch nehmen zu können²⁾. Daraus ergibt sich unzweifelhaft die große Bedeutung der Prämie im "Spannungsverhältnis zur Konkurrenz, welches den Wettbewerb ausmacht"³⁾.

Wenn Prämien an nicht marktmäßig handelnde Filmkünstler gezahlt und deshalb heutzutage zahlreiche Filme produziert werden ohne Rücksicht auf marktwirtschaftliche Verwertbarkeit und nur in Erfüllung künstlerischer Notwendigkeiten, so zeigt sich auch daran nur, daß sich die Prämien notwendigerweise immer an der Schnittlinie zwischen Kultur- und Wirtschaftssubventionen bewegen. Ob die Filmprämien den Charakter und vor allen Dingen die Wirkungen von Wirtschaftssubventionen haben, ist eine Frage des Einzelfalls. Ihre Beantwortung hängt davon ab, ob der Empfänger der Prämie als erwerbswirtschaftlicher Unternehmer zu bezeichnen ist oder nicht. Die grundsätzliche Eignung der Prämien, Daten der marktwirtschaftlichen Wettbewerbslage zu versetzen und damit in den Wirtschaftswettbewerb einzugreifen, ist zu bejahen.

Da feststeht, daß die Prämien nach dem Filmförderungserlaß in jedem Fall als Subvention zu qualifizieren sind, kann hinsicht-

1) Auch das OVG Lüneburg v. 23.10.1968 (DVBl. 1969 S. 875/877, es handelt sich offenbar um einen Druckfehler, wenn es dort "OLG Lüneburg" heißt) schließt nicht grundsätzlich ein Wettbewerbsverhältnis zwischen Unternehmen des kulturellen Lebens (Theater) aus; a. A. Schäuble Kunstförderung S. 168.

2) Herriger Subv. d. dt. Filmwirtschaft S. 46.

3) Schäuble Kunstförderung S. 167 verneint das wirtschaftliche Konkurrenzverhältnis zwischen Filmproduzenten; Hagelberg Filmförderungsmaßnahmen, in: FuR 1968 (Nr. 3) S. 79 nennt die Vergabe der "Weiteren Filmprämien": "Kunstförderung mit einem Seitenblick auf wirtschaftliche Unterstützung".

lich der Rechtsform der Subventionierung auf die bereits oben¹⁾ erörterten allgemeinen Regeln Bezug genommen werden, die hier jedoch unmittelbar anwendbar sind. Bei den Prämien handelt es sich ebenso wie bei den Förderungshilfen um einmalige verlorene Zuschüsse. Nach dem Bewilligungsakt²⁾ folgt die Auszahlung als reine Tathandlung³⁾, so daß nur ein einstufiges Verfahren gegeben ist⁴⁾.

Einstufig einmalige Zuschüsse werden öffentlich-rechtlich entweder durch Verwaltungsakt oder Vertrag vergeben⁵⁾. Ansatzpunkte für die vertragliche Vereinbarung enthält der Filmförderungserlaß nicht. Aufgrund von V o r s c h l ä g e n der Mitglieder des Auswahlausschusses für die Auszeichnung von Filmen (Nr. 8.1.1 FFE) oder A n r e g u n g e n der Freiwilligen Filmselfbstkontrolle der Filmwirtschaft oder der Filmbewertungsstelle Wiesbaden (Nr. 8.1.2 FFE) bzw. A n t r ä g e n der Betroffenen (Nr. 8.2.1 FFE) e n t s c h e i d e t der Bundesminister des Innern, v e r k ü n d e t die Preise und g i b t die Prämien b e k a n n t (Nr. 9.1.FFE). Es handelt sich also um einseitige Regelungen, auf deren Inhalt die Empfänger keinen Einfluß nehmen können⁶⁾. Die Mitwirkung der Empfänger erschöpft sich in der Antragstellung (Nr. 8.2.1), der Vorlage des Filmprogramms (Nr. 8.3) oder - soweit die Vergabe der Prämien auf Vorschlag oder Anregung Dritter erfolgt (Nr. 8.1.1 und 8.1.2)- der Annahme der Prämien. Da die in diesen Willenserklärungen enthaltenen Zustimmungen Voraussetzung für die Rechtswirksamkeit der Zuerkennung sind, erfolgt die Vergabe durch mitwirkungsbedürftigen, d.h. zustimmungsbedürftigen Verwaltungsakt. Insofern ist noch fraglich, ob die Zuerkennung im Hinblick auf die damit verbundenen Verpflichtungen außerdem zugleich ein

1) Sub. II 2 c, S. 92 ff.

2) Vgl. Nr. 9.1. FFE.

3) Vgl. Nr. 6.10.1., 6.10.2. FFE.

4) Ebenso BGH v. 12.10.1971 (NJW 1972 S. 210/212).

5) Vgl. die Nachweise S. 93 FuBn. 3, 4, S. 94 FuBn. 3-5.

6) Vgl. dazu auch OVG Münster v. 20.4.1966 (DÖV 1967 S. 271 f.) (nicht rechtskräftig).

Verwaltungsakt auf Unterwerfung ist. Das könnte hier - anders als bei der Vergabe der Förderungshilfen nach dem FFG - zu bejahen sein, weil der Filmförderungserlaß keine Normen enthält und deshalb die darin genannten Beseitigungsmöglichkeiten der Zuerkennung bzw. die Erstattungsansprüche für den Fall des Nichtbefolgens der Pflichten nicht unmittelbar gelten. Andererseits ist aber die Zuerkennung selbst eine Ermessensentscheidung, so daß der BMI den Empfängern von Prämien Verpflichtungen in der Form von Nebenbestimmungen auferlegen kann und es einer zusätzlichen Unterwerfung der Empfänger nicht bedarf. Insoweit stellen sich die Verpflichtungen als ein bloßes Weniger zu der Begünstigung dar, während von Unterwerfung i. d.R. nur im Hinblick auf einen im Hauptinhalt belastenden Verwaltungsakt die Rede sein kann¹⁾. In der Mitwirkung der Prämienempfänger liegt also keine Unterwerfung, sondern bloße Zustimmung²⁾.

Demnach vollzieht sich auch die Vergabe der Prämien nach dem FFE in der für einmalige einstufige Subventionen typischen öffentlich-rechtlichen Rechtsform des (mitwirkungsbedürftigen, d.h. zustimmungsbedürftigen) Verwaltungsakts. Die Einordnung dieser Förderungsmaßnahmen in das eingangs des § 6 erörterte System des Verwaltungshandelns ist nunmehr möglich. Wie oben³⁾ dargelegt, werden mit den Förderungsmaßnahmen öffentliche Zwecke der Kunstförderung verfolgt. Die Verfolgung öffentlicher Zwecke in öffentlich-rechtlicher Rechtsform ist hoheitliches Verwaltungshandeln, gleich welcher Theorie⁴⁾ zur Abgrenzung von hoheitlichem und nicht-hoheitlichem (fiskalischem) Handeln man folgt.

1) Vgl. die bei Hans J. Wolff VR I (8) S. 355 (§ 48 III a 1) angeführten Beispiele.

2) Ohne Begründung a. A.: BGH v. 12.10.1971 (NJW 1972 S. 210/211); vgl. auch OVG Münster v. 20.4.1966 (DÖV 1967 S. 271 f.) (nicht rechtskräftig); BVerwG v. 28.6.1968 (NJW 1969 S. 809).

3) Sub 1, S. 97 ff.

4) Vgl. oben I, S. 67 ff.

Als Ergebnis der verwaltungsrechtlichen Qualifizierung stellt sich somit die Prämienvergabe nach dem FFE als hoheitliche Kunstförderung durch Subventionierung in öffentlich-rechtlicher Form von Verwaltungsakten dar.

§ 7 Richtlinien: Nebenbestimmungen von Verwaltungsakten

I. Förderungshilfen (FFG)

Die Anstalt kann durch den Verwaltungsrat Richtlinien zur Durchführung des Filmförderungsgesetzes aufstellen (§ 6 VI 2 FFG). Gemäß § 2 III FFG ist es ihre Pflicht, Richtlinien über die Gewährung von Förderungshilfen aufzustellen, durch die die Beachtung der Grundsätze sparsamer Wirtschaftsführung bei der Verwendung von Förderungshilfen sichergestellt wird.

Da die Selbstqualifikation eines Staatsakts nicht maßgeblich ist¹⁾, bedarf jede staatliche Selbstbezeichnung einer kritischen Überprüfung. Es kann jedoch festgestellt werden, daß die Richtlinien nach § 6 VI 2 FFG keine Rechtsverordnungen sind, da sie bereits im Gesetz als "Richtlinien" bezeichnet werden und die Anstalt nicht den Willen²⁾ hat, Rechtsverordnungen zu erlassen, wofür Form und Art der Veröffentlichung die maßgebenden Anhaltspunkte liefern. Die Richtlinien stellen aber auch keine Satzungen dar, weil sie nicht zur Regelung eigener (also nicht unmittelbar staatlicher) Angelegenheiten einer Körperschaft oder zur Ordnung innerorganisatorischer Zuständigkeit kollegialer Organe einer Anstalt erlassen werden³⁾.

1) Hildegard Krüger Verfassungswidrigkeit der lex Schörner, in: DVBL. 1955 S. 792; Hans J. Wolff VR I (8) S. 147 (§ 28 I a 3) m. weit. Nachw.

2) Zur Maßgeblichkeit dieses Kriteriums u. zur Abgrenzung im einzelnen vgl. BVerwG v. 25.6.1964 (BVerwGE 19, 48/53) u. Ossenbühl Verwaltungsvorschriften, in: AöR Bd. 92 (1967) S. 7 f.

3) Anders die gemäß § 19 FFG erlassene Satzung der FFA; zum Begriff der Satzung vgl. statt vieler Hans J. Wolff VR I (8) S. 132 (§ 25 IX a 1).

Es fragt sich deshalb, ob die Richtlinien Verwaltungsvorschriften sind, die zunächst jedenfalls nur verwaltungsinterne Wirkungen entfalten, oder ob sie als sonstige Rechtssätze qualifiziert werden müssen, die Rechte und Pflichten von Bürgern unmittelbar bestimmen. Den Richtlinien kommt die Aufgabe zu, die der Anstalt obliegende Ermessensbetätigung zu konkretisieren. Nach Funktion und Inhalt sollen sie sonstige gesetzesdurchführende Rechtssätze vertreten. Zu ihrem Erlaß wird gesetzlich ermächtigt (§ 6 VI 2 FFG) und ihre Veröffentlichung erfolgt - wenn auch nicht im Verkündungsblatt - so doch in der einschlägigen Fachpresse¹⁾.

Das Bundesverfassungsgericht²⁾ und die allgemeinen Verwaltungsgerichte³⁾ halten insoweit an der überkommenen Lehre fest, wonach die Verwaltungsvorschriften nicht als Rechtssätze anzusehen sind⁴⁾. Durch eine ständige Verwaltungsausübung und infolge des Gebots der Rechtsanwendungsgleichheit (Art. 3 I GG) erhalten die Verwaltungsvorschriften jedoch eine gesetzesähnliche bindende Wirkung und führen damit zur Selbstbindung der Verwaltung⁵⁾. Während allerdings den Verwaltungsvorschriften zunächst nur die Rolle von Indizien für das Vorhandensein einer bestimmten Verwaltungspraxis zukam⁶⁾, haben neuere Gerichtsentscheidungen⁷⁾ als Anknüpfungspunkt für die Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes nicht mehr die Verwal-

- 1) Vgl. die Veröffentlichung der 1.-7. Richtlinie der FFA in UFITA Bd. 51 (1968) S. 280-290; die Veröffentlichung der später erlassenen Richtlinien ist beabsichtigt.
- 2) Beschluß v. 23.11.1951 (BVerfGE 1, 82/83 f.); Beschluß v. 6.5.1958 (BVerfGE 8, 155/168).
- 3) BVerwG v. 24.4.1959 (DÖV 1960 S. 632/633) m. weit. Nachw.; zustimmend Menger Höchstrichterl. Rspr., in: Verw.Arch. Bd. 51 (1960) S. 71 f.
- 4) So auch das überwiegende Schrifttum, vgl. statt vieler Forsthoff VR I (9) S. 134 (§ 7 A 3).
- 5) BVerwG v. 28.5.1958 (BVerwGE 8, 4/10); v. 24.4.1959 (DÖV 1960 S. 632/633); v. 12.12.1962 (BVerwGE 15, 190/196); so auch Hans J. Wolff bis zur 7. Aufl. VR I S. 108 (§ 24 II d 4).
- 6) Ossenbühl Verwaltungsvorschriften, in: AöR Bd. 92 (1967) S. 14; ders. Verwaltungsvorschriften und GG S. 517 f.
- 7) BVerwG v. 25.4.1963 (BVerwGE 16, 68/70); v. 25.6.1964 (BVerwGE 19, 48/55).

tungspraxis, sondern ausschließlich die Verwaltungsvorschriften selbst zugrunde gelegt¹⁾. Die Selbstbindung der Verwaltung entsteht danach nicht erst durch ständige Übung, sondern bereits durch den bloßen Willensakt des Erlasses von Verwaltungsvorschriften²⁾. In Verbindung mit dem Gebot der Rechtsanwendungsgleichheit bindet der Erlaß von Verwaltungsvorschriften das Ermessen der Verwaltung "mit der nach außen wirkenden Folge..., daß ein gegen eine solche Regel verstoßender Verwaltungsakt rechtsfehlerhaft ist"³⁾. Da außerdem die Tendenz dahin geht, durch Anerkennung des subjektiv-öffentlichen Rechts auf fehlerfreien Ermessensgebrauch dem Bürger einen substantiellen Leistungsanspruch zu verschaffen⁴⁾, haben die Verwaltungsvorschriften mehr und mehr - stellvertretend für Rechtsverordnungen oder sonstige legislative Regelungen - die Funktion von Rechtssatzsurrogaten erhalten⁵⁾.

Während Forsthoff⁶⁾ deshalb - ganz auf den Rechtsschutz abstellend - Verwaltungsvorschriften dann als Rechtsnormen ansehen will, wenn die Verneinung dieser Eigenschaft dem vom Vollzug der Norm Betroffenen den Rechtsschutz vorenthalten würde, und Klaus Vogel⁷⁾ im grundrechtsneutralen Bereich eine generelle Ermächtigung der Verwaltung zum Erlaß gemeinverbind-

- 1) Ossenbühl Verwaltungsvorschriften, in: AöR Bd. 92 (1967) S. 15; ders. Verwaltungsvorschriften und GG S. 518 f.
- 2) So auch Menger Höchststrichterl. Rspr. in: Verw. Arch. Bd. 51 (1960) S. 71 Fußn. 33; ders. Verwaltungsrichtlinien, in: Demokratie und Verwaltung S. 300 f. und Ipsen Verwaltung d. Subv., in: VVDStRL 25 (1967) S. 296 f.; nicht so weitgehend Ossenbühl Verwaltungsvorschriften und GG S. 535.
- 3) BVerwG v. 30.4.1962 (DVBl. 1963 S. 182).
- 4) So zutreffend Ossenbühl Verwaltungsvorschriften, in: AöR Bd. 92 (1967) S. 19 unter Berufung auf BVerwG v. 25.6.1964 (BVerwGE 19, 48/55 f.).
- 5) Zu dem entsprechenden Problemkreis im Bereich des Steuerrechts (Steuerrichtlinien) vgl. Klaus Vogel Gesetzgeber und Verwaltung, in: VVDStRL 24 (1966) S. 158 f.; und Ossenbühl Verwaltungsvorschriften und GG S. 110 ff., 136 f., 148 ff.
- 6) VR I (9) S. 134 (§ 7 A 3).
- 7) Gesetzgeber u. Verwaltung, in: VVDStRL 24 (1966) S. 156 ff.

licher Rechtsnormen annimmt, hat ein Teil von Schrifttum und Rechtsprechung¹⁾ Organisationsanordnungen, Sonderverordnungen (in besonderen Gewaltverhältnissen) und veröffentlichte Richtlinien als Rechtssätze mit unmittelbarer Außenwirkung anerkannt. Allerdings ist mit der Bezeichnung als Rechtssatz nichts gewonnen, wenn weiterhin die Verwaltungsvorschriften von den Rechtssätzen im herkömmlichen Sinne hinsichtlich Rechtserzeugung, Geltungsbereich, Rang, Wirkung und Kontrolle unterschieden werden²⁾. Die Qualifizierung der Verwaltungsvorschriften muß sich aus ihren Eigenschaften, ihrem Anwendungsbereich und dem Funktionsbereich der Verwaltung ergeben. Die Untersuchung der allgemeinen Problematik dieser Qualifizierung ist nicht Aufgabe der vorliegenden Arbeit³⁾. Bezüglich der Richtlinien der Filmförderungsanstalt gem. § 6 VI 2 FFG sind aber auch weitere Erörterungen nicht erforderlich, da die oben angeführten Meinungen auf den gemeinsamen Nenner gebracht werden können, daß die Anstalt durch die Richtlinien nur den nach dem Gesetz bestehenden Entscheidungsspielraum ausfüllen kann⁴⁾, an ihre eigenen Richtlinien gebunden ist und nur zugunsten des Bürgers oder beim Vorliegen wesentlicher Besonderheiten des Einzelfalls⁵⁾ von ihnen abweichen darf⁶⁾.

- 1) Böckenförde Organisationsgewalt S. 70 ff. und Hess. Staatsgerichtshof v. 3.12.1969 (DVBl. 1970 S. 217 ff.) für Organisationsanordnungen; Brohm Verwaltungsvorschriften, in: DÖV 1964 S. 238 ff. für Sonderverordnungen; Ipsen Verwaltung d. Subventionen, in: VVDStRL 25 (1967) S. 296 f.; Jesch Gesetz u. Verwaltung S. 231 ff. u. BGH v. 29.10.1969 (MDR 1970 S. 210) - Anerkennung als revisibles Recht i.S.v. § 549 I ZPO - für Richtlinien; Hans J. Wolff ab 8. Aufl. VR I S. 115 (§ 24 c 2) u. Ossenbühl Verwaltungsvorschriften u. GG S. 182, 502 ff., 514 ff. u. passim für sämtliche Kategorien.
- 2) Ossenbühl Verwaltungsvorschriften, in: AöR Bd. 92 (1967) S. 24 f.; ders. Verwaltungsvorschriften u. GG S. 182.
- 3) Insofern muß insbesondere auf Ossenbühl Verwaltungsvorschriften u. GG S. 187 ff. u. das oben Fußn. 1 zitierte Schrifttum verwiesen werden.
- 4) Vgl. dazu eingehend Ossenbühl Verwaltungsvorschriften u. GG S. 325 ff.
- 5) Vgl. dazu BVerwG v. 25.6.1964 (BVerwGE 19, 48/55).
- 6) Ausführlich: Ossenbühl a.a.O. S. 522 ff.

So wie die Filmförderungsanstalt Richtlinien zur Durchführung des Filmförderungsgesetzes erläßt, kann sie zur Sicherung des Gesetzeszwecks im Rahmen des § 7 XIII FFG den Bewilligungsakten auch Auflagen beifügen. Auflage ist eine mit einem Verwaltungsakt verbundene Forderung, durch die von dem Betroffenen ein bestimmtes Tun, Dulden oder Unterlassen verlangt wird¹⁾. Nach § 7 XIII FFG soll die Gewährung der Förderungshilfen mit Auflagen verbunden werden, um sicherzustellen, daß der Verwendungszweck erreicht, die übliche Filmmiete für den zu fördernden Film erhoben, die Vermietung nicht von der Miete ausländischer Filme abhängig gemacht und das Risiko des erheblich mitfinanzierenden Verleihers angemessen vermindert wird. Diese Auflagen haben einen inneren Bezug zu den Zielen des Filmförderungsgesetzes. Sie sorgen für eine dem Gesetz entsprechende Verwendung der Mittel und Verwertung des geförderten Films und insbesondere für eine Begünstigung der Verleiher, die ja ebenfalls an der partialischen Aufbringung der Förderungsmittel beteiligt sind.

Der Inhalt der Auflagen wird in § 7 XIII FFG genau umrissen. Über diese im Gesetz geregelten Tatbestände hinaus darf die Filmförderungsanstalt den bewilligenden Verwaltungsakten keine weiteren ungünstigen Nebenbestimmungen, d.h. neben Auflagen auch keine Bedingungen, Befristungen, Widerrufsvorbehalte, beifügen. Nach dem Gesetz besteht bei Vorliegen der Förderungsvoraussetzungen ein Anspruch auf Gewährung der Förderungshilfen (vgl. etwa § 8 II FFG: Der Grundbetrag wird zuerkannt, wenn...). Ungünstige Nebenbestimmungen dürfen im Falle einer solchen vollen Einräumungsberechtigung nur insoweit erlassen werden, als sie gesetzlich zugelassen sind oder lediglich sicherstellen sollen, daß die gesetzlichen Voraussetzungen der Zuerkennung und ihrer tatsächlichen Durchführung erfüllt werden²⁾.

1) Hans J. Wolff Verwaltungsrecht I (8) S. 357 (§ 49 I d).

2) Forsthoff VR I (9) S. 210 (§ 11, 5); Hans J. Wolff VR I (8) S. 358 (§ 49 II a).

II. Filmprämien (FFE)

Die oben erörterte Problematik der rechtlichen Qualifizierung von Zuwendungsrichtlinien und der Selbstbindung der Verwaltung stellt sich im Bereich nicht-gesetzesakzessorischer Subventionsverwaltung in anderer Weise. Sofern man der Ansicht folgt, wonach die ohne Rechtsetzungsermächtigung i.S.d. Art. 80 I GG erlassenen Subventionsrichtlinien gegen den Verfassungsgrundsatz vom Vorbehalt des Gesetzes verstoßen¹⁾, wird die Rechtsbindung der Verwaltung logischerweise zur "Unrechtsbindung"²⁾. Es hilft dann nur noch das Argument, daß durch verfassungswidrige Verwaltungspraxis geschaffene Ausnahmesituationen aus einem Rechtsnotstandsgedanken außergewöhnliche Lösungen gebieten³⁾. Der betroffene Bürger könnte nicht verstehen, daß sein Anspruch auf gleichmäßige Berücksichtigung deshalb nicht erfüllt wird, weil eine gebräuchliche und langjährige Verwaltungspraxis insgesamt verfassungswidrig ist. Insofern führen also auch die im Filmförderungserlaß enthaltenen Verwaltungsvorschriften zur Selbstbindung der Verwaltung, und es kann auf das oben⁴⁾ für die Richtlinien der Filmförderungsanstalt gefundene Ergebnis verwiesen werden, wonach der Subventionsgeber - hier der BMI - nur zugunsten des Bürgers oder beim Vorliegen wesentlicher Besonderheiten des Einzelfalls von den erlassenen Richtlinien abweichen darf. Die entsprechende Bestimmung des Erlasses (Nr. 10.1 1. Halbs.) hat demgemäß nur deklaratorische Bedeutung.

Die zahlreichen Verpflichtungsregelungen des Filmförderungserlasses werden durch einen Hinweis im Zuerkennungsschreiben (Nr. 9.1 FFE) zum Gegenstand von Nebenbestimmungen des Vergabeakts gemacht. Unter dem Begriff "Nebenbestimmungen von Ver-

1) Vgl. unten § 14 I, S. 188 ff.

2) Vgl. Ossenbühl Verwaltungsvorschriften und GG S. 550 f.

3) Ossenbühl a.a.O. S. 551.

4) Sub. I, S. 110.

waltungsakten" faßt man Bedingungen, Befristung, Auflage und Widerrufsvorbehalt zusammen¹⁾. Auflagen finden sich in den Nr. 6.11.1, 9.3. und 9.4 FFE, wonach die Empfänger die Prämien weder übertragen noch anderweitig über sie verfügen dürfen, gegebenenfalls die bestimmungsgemäße Verwendung nachweisen und der BRD eine Kopie der geförderten Filme zu Archivzwecken überlassen müssen.

In den Bestimmungen der Nr. 6.10.4 und 6.10.5 Satz 1 und 2 FFE, wonach der "Prämienanspruch" - gemeint wohl die Zuerkennung und damit der Anspruch auf Auszahlung - erlischt, wenn nicht innerhalb bestimmter Fristen mit den Dreharbeiten begonnen (Nr. 6.10.1 FFE) bzw. der mit einer Prämie hergestellte Film fertiggestellt und vorgelegt wird, sind Resolutivbedingungen, kombiniert mit Befristung, zu sehen, da die Wirksamkeit der Bewilligung auflösend von dem ungewissen Beginn der Dreharbeiten oder der ungewissen Fertigstellung des Films in einer bestimmten Frist abhängt. Nach Nr. 6.10.4 Satz 2 FFE kann der BMI den Eintritt der Bedingung hinausschieben.

Nicht als Bedingung darf Nr. 6.10.5 Satz 3 FFE verstanden werden. Es geht dieser Bestimmung um die Sicherung der Förderungsvoraussetzungen der Nr. 4.1 und 5 FFE. Die Feststellung, ob der Film nach den Bestimmungen des Erlasses nicht gefördert werden durfte, wird i.d.R. umfassende Untersuchungen und Abwägungen erforderlich machen. In der entsprechenden Regelung des § 11 II FFG heißt es, daß der Verwaltungsrat über den Widerruf bzw. die Rücknahme "entscheidet". Diese Formulierung trägt dem Gedanken Rechnung, wonach man den Eintritt von Bedingungen nicht von dem Ergebnis einer Untersuchung und Abwägung abhängig macht. Nr. 6.10.5 Satz 3 FFE ("Das gleiche gilt...") wird deshalb nur auf Satz 2 zu beziehen und so zu verstehen sein, daß bei nachträglicher Unzulässigkeit der Förderung die Prämien einschließlich Zinsen zurückzuzahlen sind.

1) Vgl. statt aller Forsthoff VR I (9) S. 208 ff. (§ 11, 5).

Voraussetzung für diese Verpflichtung sind dann der Widerruf bzw. die Rücknahme der Bewilligung durch den BMI. In Nr. 6.10.5 Satz 3 FFE handelt es sich demnach um einen Widerrufs- bzw. Rücknahmevorbehalt. Eine ähnliche Bestimmung findet sich bezüglich der Filmvorhaben in Nr. 6.03.2 FFE. Die Erstattungspflicht bei wesentlichem Abweichen des Films von dem vorgelegten Filmvorhaben setzt voraus, daß der Auswahlausschuß mit bestimmter Mehrheit die Abweichung für wesentlich hält, jedoch nicht feststellt, daß das dem fertigen Film zugrunde liegende Filmvorhaben nach den Bestimmungen des Erlasses gefördert worden wäre, und der BMI es ablehnt, dem Hersteller die Prämie zu belassen. Das Ergebnis dieses umfangreichen Verfahrens kann sinnvollerweise nicht als auflösende Bedingung verstanden werden. Vielmehr bestimmt Nr. 6.03.2 FFE die Voraussetzungen, unter denen die Bewilligung einer Prämie für Filmvorhaben widerrufen werden kann. Es handelt sich demnach ebenfalls um einen Widerrufsvorbehalt.

Die Beifügung von Nebenbestimmungen ist bei der Vergabe gesetzesfreier Subventionen zulässig. Denn während das FFG einen Anspruch auf Förderungshilfe bei Vorliegen der Voraussetzungen gibt, wird ein Anspruch auf Filmprämien erst mit schriftlicher Zuerkennung begründet (Nr. 9.1 FFE). Vor einem solchen Bewilligungsakt besteht lediglich eine Destination, im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel und einer evtl. bestehenden Verwaltungspraxis ermessensfehlerfrei beschieden zu werden¹⁾. In dieser Destinationslage dürfen den Verwaltungsakten Nebenbestimmungen nach Ermessen beigelegt werden²⁾. Sie müssen allerdings einen inneren Bezug zu dem mit der Begünstigung zu erreichenden Zweck aufweisen³⁾. Das ist bei den oben genannten Nebenbestimmungen der

1) Vgl. Hans J. Wolff VR I (8) S. 295 (§ 43 II b).

2) Hans J. Wolff a.a.O. S. 358 (§ 49 II a).

3) Ipsen Öffentliche Subventionierung Privater S. 78 ff.; Dicke Verfassungsrechtliche Möglichkeiten S. 147; Hans J. Wolff a.a.O. S. 359 (§ 49 II b); kritisch: Krüger Die Auflage, in: DVBl. 1955 S. 519 ff.

Prämienvergabe der Fall, da sie lediglich der Einhaltung der Förderungs- und Verwendungsvoraussetzungen dienen.

Bezüglich der Beifügung weiterer Nebenbestimmungen gilt auch hier, daß die Verwaltung sich durch Erlaß des FFE und durch die langjährige Verwaltungspraxis gebunden hat. Sie kann weitere Nebenbestimmungen nur beifügen, wenn das Vorliegen wesentlicher Besonderheiten des Einzelfalls unter Berücksichtigung des Art. 3 GG dies geboten sein läßt.

§ 8 Rechtsfragen der Filmbewertung

I. Entscheidungen der Kleinen Kommission über die Zusatzförderung (§ 9 FFG).

1. "Guter Unterhaltungsfilm"

Nach § 9 FFG gewährt die Filmförderungsanstalt den Zusatzbetrag, wenn der Referenzfilm bei der aus 9 Mitgliedern des Verwaltungsrats bestehenden Kleinen Kommission "unter Berücksichtigung des dramaturgischen Aufbaus, des Drehbuchs, der Gestaltung, der schauspielerischen Leistungen, der Kameraführung und des Bildschnitts einen guten Gesamteindruck hinterläßt (guter Unterhaltungsfilm)". Dieser Bewertungsmaßstab muß im Zusammenhang mit der Aufgabe der Filmförderungsanstalt gesehen werden, "zur wirtschaftlichen Förderung" (§ 1 I FFG) "die Qualität des deutschen Films auf breiter Grundlage zu steigern" (§ 2 I Nr. 1 FFG). Ziel des Filmförderungsgesetzes ist die Stärkung der traditionellen Filmwirtschaft. Diesem Ziel dienen nicht die kurzfristigen geschäftlichen Erfolge sogenannter Kurzbrenner, die ohnehin einen Grundbetrag erhalten und möglicherweise als wirklich minderwertige Filme das Filmmedium in der öffentlichen Meinung lediglich diskreditieren, sondern eine langfristige Konsolidierung der Filmwirtschaft macht die Anhebung auf ein gewisses, in der Definition beschriebenes Niveau erforderlich. Qualitätsanforderungen an das Wirtschaftsgut Film werden also insoweit gestellt, als sie der wirtschaftlichen Entwicklung der Film-

wirtschaft nützen. Damit wird mit dem "guten Unterhaltungsfilm" eine eigene Kategorie gefördert, die anderen Kriterien unterliegt als Kunst¹⁾. Künstlerische Maßstäbe können und sollen nicht angelegt werden²⁾. Die Bezeichnung "guter Unterhaltungsfilm" bedeutet also die Eignung eines Films, unter Berücksichtigung der wirtschaftspolitischen Ziele des Filmförderungsgesetzes von seinem Niveau her ("guter Gesamteindruck") zu einer langfristigen Konsolidierung der traditionellen Filmwirtschaft beizutragen.

2. Nachprüfbarkeit verwaltungsbehördlicher Entscheidungen bei der Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe

Die Kleine Kommission ist Organ der Filmförderungsanstalt. Da die FFA mittelbare Staatsverwaltung durch eine bundesunmittelbare Anstalt darstellt, handelt es sich also bei der Bezeichnung eines Films als "guter Unterhaltungsfilm" durch die Kleine Kommission um eine staatliche Entscheidung. Es fragt sich, inwieweit die Gerichte in der Lage sind, diese Entscheidungen zu überprüfen und ob die Kleine Kommission einen Spielraum besitzt, der nicht richterlicher Kognition unterworfen ist.

Die Überwiegende Ansicht in der Rechtsprechung geht dahin, daß unbestimmte Rechtsbegriffe grundsätzlich voll der verwaltungsgerichtlichen Nachprüfung unterliegen³⁾, um eine Verkürzung des grundrechtlich gewährleisteten Rechtsschutzes zu verhindern und die Verwaltungsgerichte in eigener Verantwortung über die streitigen Ansprüche entscheiden zu lassen⁴⁾. Hans J. Wolff⁵⁾ hat daraus gefolgert, daß die Verwaltungsgerichte die Annahme

1) A.A. Graul Künstlerische Urteile S. 143

2) Wenn das auch vor Erlaß des Gesetzes von vielen Seiten gefordert wurde, vgl. zuletzt Ausschuß für Kulturfragen des Bundesrats (BRDrucks. 610/1/67 S. 6). Der hier vertretenen Ansicht entspricht die Praxis der Bewertung durch die Kleine Kommission, vgl. dazu die Titel der "guten Unterhaltungsfilme", Anlage 3 zum Geschäftsbericht der Filmförderungsanstalt für die Jahre 1968 und 1969.

3) BVerwG v. 28.6.1955 (BVerwGE 2, 172/176); v. 28.5.1965 (DÖV 1965 S. 633); v. 12.1.1966 (BVerwGE 23, 112/114); v. 25.1.1967 (BVerwGE 26, 65/73 ff.).

4) Vgl. Hans J. Wolff VR I (8) S. 181 (§ 31 I c 3).

5) a.a.O. S. 181 ff. (§ 31 I c 3, 4).

eines "Beurteilungsspielraums" abgelehnt haben und nur in solchen Fällen, in denen die Gerichte die Gründe der verwaltungsbehördlichen Maßnahmen nicht selbständig nachvollziehen können, die unwiderlegliche Einschätzung der Behörde innerhalb einer vom Gericht ermittelten Toleranzgrenze ohne eigene Einschätzung hinnehmen (Einschätzungsprärogative). So sind insbesondere bei Prüfungsentscheidungen und pädagogischen Bewertungen die Grenzen der richterlichen Nachprüfung verhältnismäßig eng gezogen worden¹⁾, da Prüfungsentscheidungen in ihrer Einmaligkeit und Gesamtheit nicht reproduzierbar sind.

Bei der Filmbewertung will das Bundesverwaltungsgericht²⁾ allerdings die Beurteilung durch den Gutachter einer exakten Kontrolle unterziehen, weil der Richter sich selbst oder unter Hinzuziehung von Sachverständigen von der Qualität des Films ein Bild machen könne. Dieser Auffassung halten Menger-Erichsen³⁾ entgegen, daß jedem wertausfüllungsbedürftigen unbestimmten Rechtsbegriff im Einzelfall ein wertendes Element zu eigen sein kann, welches notwendig subjektiv ausgerichtet ist und sich einem rational nachvollziehbaren Vorgehen entzieht. Ule⁴⁾ begründet eine eingeschränkte gerichtliche Nachprüfbarkeit mit der Unwiederholbarkeit der Prüfungssituation und der Unvertretbarkeit der Persönlichkeiten, aus denen sich die Prüfungskommission zusammensetzt.

Das Bundesverwaltungsgericht⁵⁾ betont zu Recht die Aufgabe der Verwaltungsgerichte, bei der Überprüfung der Maßnahmen des Staates darüber zu wachen, daß die in Art. 5 Abs. 1 und 3 GG verankerten Grundrechte nicht beeinträchtigt werden. Das

1) BVerwG v. 24.4.1959 (BVerwGE 8, 272/273 f.); v. 19.10.1960 (BVerwGE 11, 165/167); v. 27.9.1962 (BVerwGE 15, 39/40 f.); v. 30.8.1966 (DVB1. 1966 S. 860/861); st. Rspr.

2) Urteil v. 28.1.1966 (DVB1. 1966 S. 571/573).

3) Höchstrichterl. Rspr., in: Verw.Arch. Bd. 58 (1967) S. 73.

4) Urteilsanmerkung, in: DVB1. 1966 S. 575.

5) U. v. 28.1.1966 (DVB1. 1966 S. 571/574); U. v. 28.5.1965 (BVerwGE 21, 184/186 f.).

generelle Zugeständnis einer beschränkten gerichtlichen Überprüfung "für sämtliche Begriffe aus dem geistig-seelischen Bereich" würde in der Tat auf eine Verkürzung des Grundrechtsschutzes hinauslaufen. Es ist jedoch erforderlich, zumindest zwei Ausnahmen zu machen¹⁾. Die eine betrifft die höchstpersönliche Beurteilung von Umständen, wenn diese nur aufgrund einer nicht reproduzierbaren Erfahrung (Wahrnehmung) bewertet werden können. Dieser Fall ist bei der Bezeichnung "guter Unterhaltungsfilm" nicht gegeben, da die Entscheidungsgründe der Kleinen Kommission auch vom Gericht jederzeit nachvollzogen und widerlegt, also überprüft werden können.

Die zweite Ausnahme bilden die höchstpersönlichen Urteile sachverständiger Ausschüsse, die speziell gebildet werden, um der Kunstfreiheitsgarantie optimal zu genügen, indem die Zielsetzung der Kunstförderung nicht von einer staatlichen Stelle, sondern im Raum der Kunst selbst vorgenommen wird²⁾. Diese Ausschüsse geben durch ihre Unabhängigkeit und Weisungsfreiheit, durch Vereinigung von Sachverstand mit gesellschaftlich relevanten Kräften am ehesten die Gewähr, daß der Staat nicht mit gezielten Maßnahmen hemmend oder fördernd in den Bereich der Kunst eingreift. Es würde dem mit der Errichtung dieser Ausschüsse verfolgten Zweck zuwiderlaufen, gegen ihre Beurteilungen durch Einschaltung der Verwaltungsgerichte andere Sachverständige anzurufen, von denen ein besseres oder sachgerechteres Urteil nach Lage der Dinge gar nicht erwartet werden kann³⁾. In diesen Fällen wird sich die gerichtliche Nachprüfung darauf beschränken müssen, ob das Verfahren mangelhaft war, ob Tatsachen verkannt oder übersehen worden sind, ob allgemeine Bewertungsgrundsätze mißachtet wurden, ob sachfremde Erwägungen bestimmend waren oder gegen den Gleichheitssatz verstoßen wurde⁴⁾.

1) Vgl. dazu Hans J. Wolff VR I (8) S. 183 (§ 31 I c 4).

2) Vgl. Schäuble Kunstförderung S. 218 f.; Graul Künstlerische Urteile S. 85 f.

3) Ule Urteilsanmerkung, in: DVBl. 1966 S. 575.

4) Hans J. Wolff VR I (8) S. 183 (§ 31 I c 4).

3. Nachprüfbarkeit der Entscheidungen der Kleinen Kommission

Die Einbeziehung der Kleinen Kommission in die Organisation der Filmförderungsanstalt deutet bereits darauf hin, daß sie nicht als ein sachverständiger Ausschuß im oben beschriebenen Sinne angesehen werden kann. Da der Verwaltungsrat letzte Instanz für die Gewährung des Zusatzbetrages bleibt (§ 9 IV 4 FFG), wurde die Kleine Kommission also nicht errichtet, um die Entscheidungen aus der Staatsverwaltung in den gesellschaftlichen Bereich zu verlagern, sondern lediglich um im Regelfall das aufwendigere Verfahren vor dem Verwaltungsrat zu vermeiden. Bei der Besetzung des Verwaltungsrats ebenso wie bei der Kleinen Kommission ist nicht Sachverstand maßgeblich, sondern Proport. Obwohl weisungsunabhängig, sind die Mitglieder in erster Linie Repräsentanten der von ihnen vertretenen Verbände und Organisationen. Schließlich gibt die Kleine Kommission kein künstlerisches Werturteil ab, sondern entscheidet über die Qualität eines Wirtschaftsgutes unter dem Gesichtspunkt einer langfristigen Konsolidierung der Filmwirtschaft.

Weder Art. 5 III GG, noch sonstige Verfassungsgrundsätze erfordern eine Hinnahme der Inhalte dieser Entscheidungen durch die Verwaltungsgerichte. Es besteht also kein Anlaß, die gerichtliche Nachprüfung der Entscheidungen der Kleinen Kommission auf Verfahrensfehler usw. zu beschränken.

II. Urteile des Auswahlausschusses beim Bundesminister des Innern

Der Auswahlausschuß für Filmförderung beim Bundesminister des Innern (vgl. Nr. 7 des Erlasses vom 24.4.1970) ist ein typisches Beispiel für die oben unter I, 2 beschriebenen Gremien. Er besteht aus "etwa 30 fachkundigen Persönlichkeiten", die die künstlerische Qualität von Filmen usw. beurteilen. Die Mitglieder des Ausschusses sind unabhängig, an Weisungen nicht gebunden (Nr. 7.5.1) und werden als Sachverständige, nicht als Repräsentanten gesellschaftlicher Gruppen (Interes-

senvertreter) berufen. Durch Stellung und Zusammensetzung des Ausschusses, auf dessen Entscheidungen der Staat seine Förderungstätigkeit aufbaut, wird optimal gewährleistet, daß die staatliche Kunstförderung den Eigengesetzlichkeiten der Kunst Rechnung trägt und die grundgesetzliche Kunstfreiheit nicht tangiert. Die Gründe für das künstlerische Urteil eines solchen Gremiums sind ihrem Inhalt nach in einem Verfahren vor den Verwaltungsgerichten nicht reproduzierbar. Sie unterliegen deshalb nur beschränkter Überprüfbarkeit.

Der gerichtlichen Überprüfung unterliegen sowohl das Verfahren und die allgemeinen Bewertungsgrundsätze des Ausschusses als auch die Maßnahmen des Ministers bei der Auswahl der Juroren und bei der Letztentscheidung über die Gewährung der Prämien¹⁾.

3. Teil: Verfassungsrechtliche Grenzen der Filmförderung

§ 9 Zuständigkeit des Bundes zur Filmförderung

I. Zuständigkeit zum Erlaß des FFG

Die bisherige juristische Diskussion des Filmförderungsgesetzes in Schrifttum und Rechtsprechung hat sich hauptsächlich auf die Frage der Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes konzentriert. Die Auffassungen sind geteilt.

Dörffeldt²⁾ und Finkelnburg³⁾ lehnen eine Gesetzgebungskompetenz zum Erlaß des FFG gemäß Art. 74 Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft) ab, weil Art. 75 Nr. 2 GG (allgemeine Rechtsverhältnisse des Films) *lex specialis* sei. Füchsl⁴⁾ hält das FFG für ein kulturförderndes Gesetz und damit Art. 74 Nr. 11 GG

1) Vgl. dazu ausführlich Graul Künstlerische Urteile S. 87 ff., 129 ff.

2) Filmförderung und Kulturföderalismus, in: FuR 1967 (Nr. 7) S. 162.

3) Zuständigkeit des Bundes, in: UFITA Bd. 54 (1969) S. 124 ff.

4) Rahmenkompetenz S. 85, 166 ff.

für nicht anwendbar. Dagegen sehen Weides¹⁾ und ihm folgend Sippell²⁾ und das Verwaltungsgericht Berlin³⁾ die Zuständigkeit des Bundes zum Erlaß des Filmförderungsgesetzes aufgrund des Art. 74 Nr. 11 GG als gegeben an.

1. Zuständigkeit nach Art. 74 Nr. 11 oder 75 Nr. 2 GG

Art. 75 Nr. 2 GG gibt dem Bund das Recht, Rahmenvorschriften über die allgemeinen Rechtsverhältnisse des Films zu erlassen. Das Wesen der Rahmengesetzgebung besteht darin, daß der Bund auf eine Teilregelung des Gegenstandes beschränkt ist und nur solche Gesetze erlassen darf, die nicht allein bestehen können, sondern durch Landesgesetze ausgefüllt werden müssen⁴⁾.

Demgegenüber unterstellt Art. 74 Nr. 11 GG das Recht der Wirtschaft der konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnis des Bundes. Recht der Wirtschaft ist hier in einem weiten Sinne zu verstehen, es umfaßt das gesamte Wirtschaftsleben⁵⁾. Zum Recht der Wirtschaft sind alle das wirtschaftliche Leben und die wirtschaftliche Betätigung als solche regelnden Normen zu zählen, auch wenn sie ordnend und lenkend in das Wirtschaftsleben eingreifen⁶⁾. Voraussetzung für eine Inanspruchnahme des Art. 74 Nr. 11 GG ist also, daß das Filmförderungsgesetz einen vorwiegend wirtschaftsrechtlichen Charakter hat.

Die Filmwirtschaft wird in der Aufzählung in Art. 74 Nr. 11 GG

- 1) Gesetzgebungszuständigkeit, in: FuR 1967 (Nr. 7) S. 167 ff.; ders., Zur Verfassungsmäßigkeit des FFG I, in: UFITA Bd. 58 (1970) S. 68 ff.
- 2) Filmabgabe, in: FuR 1969 (Nr. 8) S. 240.
- 3) U. v. 6.5.1970 (DVBl. 1971 S. 77 ff.).
- 4) BVerfG U. v. 1.12.1954 (BVerfGE 4, 115/129); Beschl. v. 14.10.1958 (BVerfGE 8, 186/193); Maunz, in: Maunz-Dürig-Herzog GG Art. 75 Rdnr. 8.
- 5) Weides Zur Verfassungsmäßigkeit des FFG I, in: UFITA Bd. 58 (1970) S. 68 f.; BVerfG U. v. 30.5.1956 (BVerfGE 5, 25/28); VG Berlin v. 6.5.1970 (DVBl. 1971 S. 78).
- 6) BVerfG U. v. 20.7.1954 (BVerfGE 4, 7/13); Beschl. v. 29.4.1958 (BVerfGE 8, 143/148 f.); U. v. 27.1.1965 (BVerfGE 18, 315/329).

nicht ausdrücklich erwähnt. Maunz¹⁾ vertritt den Standpunkt, daß die Aufzählung als erschöpfend anzusehen ist, während v. Mangoldt-Klein²⁾ ihr nur beispielhaften Charakter zubilligen. Das Bundesverfassungsgericht³⁾ hat diese Frage offen gelassen. Sie braucht auch hier nicht entschieden zu werden, da jedenfalls "Gewerbe" als Teilgebiet der Wirtschaft im Sinne des Art. 74 Nr. 11 GG umfassend verstanden werden muß⁴⁾. Das Filmförderungsgesetz regelt Rechtsverhältnisse von Unternehmen der Filmwirtschaft, die durch planmäßige und auf Erwerb gerichtete Tätigkeit⁵⁾ Filme herstellen, verleihen oder vorführen, d.h. Gewerbe im Sinne des Art. 74 Nr. 11 GG sind.

Das Filmförderungsgesetz könnte nur dann nicht auf Art. 74 Nr. 11 GG gestützt werden, wenn Art. 75 Nr. 2 GG die Zuständigkeit des Bundes auf die Regelung der allgemeinen Rechtsverhältnisse des Films beschränken würde. Es fragt sich insofern, ob Art. 75 Nr. 2 GG den Gesamtbereich Film (Kunst, Wirtschaft, Technik, Organisation) oder nur den Film als kulturelles Phänomen⁶⁾ meint. Weides⁷⁾ löst dieses Problem zutreffend mit einer systematisch-teleologischen Auslegung, indem er die Funktion der Rahmenkompetenz des Bundes im Gesamtgefüge⁸⁾ der Gesetzgebungsbefugnisse von Bund und Ländern nach

1) In: Maunz-Dürig-Herzog GG Art. 74 Rdnr. 62.

2) BGG (2) Art. 74 Anm. XIX 2 a (S. 1580).

3) BVerfG U. v. 20.7.1954 (BVerfGE 4, 7/13).

4) BVerfG U. v. 30.5.1956 (BVerfGE 5, 25/29).

5) Zum Begriff des Gewerbes vgl. Maunz, in: Maunz-Dürig-Herzog GG Art. 74 Rdnr. 66; v. Mangoldt-Klein BGG (2) Art. 74 Anm. XXI 2 b (S. 1591).

6) Vgl. dazu BVerfG U. v. 28.2.1961 (BVerfGE 12, 205/229).

7) Zur Verfassungsmäßigkeit des FFG I, in: UFITA Bd. 58 (1970) S. 75 ff.; ihm folgend VG Berlin v. 6.5.1970 (DVB1. 1971 S. 78).

8) Vgl. BVerfG Beschl. v. 4.6.1957 (BVerfGE 7, 29/44).

Art. 30, 70, 73 bis 74, 75 GG ermittelt. Danach gehören alle Lebensbereiche, soweit sie nicht der (ausschließlichen bzw. konkurrierenden) Gesetzgebungsbefugnis des Bundes unterstehen, zur ausschließlichen Zuständigkeit der Länder. Art. 75 GG enthält keine zusätzliche Abgrenzung der Zuständigkeiten, sondern verschafft dem Bund (Rahmen-) Kompetenzen auf Gebieten, die an sich nach der grundsätzlichen Aufteilung zur Landesgesetzgebung gehören. Die Zuständigkeit der Länder umfaßt aber - wie sich aus der Gesamtverteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten (Art. 30, 70, 73 bis 74 GG) ergibt - vor allem kulturelle Angelegenheiten und die Aufrechterhaltung von Sicherheit und Ordnung, nicht jedoch den Lebensbereich Wirtschaft. Es ergibt sich damit also, daß Art. 75 Nr. 2 GG lediglich die kulturellen und polizeilichen Aspekte des Filmwesens erfaßt¹⁾, nicht jedoch die Filmwirtschaft. Die Rahmenkompetenz des Bundes zur Regelung der allgemeinen Rechtsverhältnisse des Films kann somit die Zuständigkeit für das Recht der Wirtschaft (Art. 74 Nr. 11 GG) nicht als *lex specialis* derogieren.

Damit bleibt für die Erörterung der Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes zum Erlaß des Filmförderungsgesetzes aufgrund des Art. 74 Nr. 11 GG lediglich die Frage nach dem wirtschaftsrechtlichen oder kulturpolitischen Charakter des Gesetzes. Die oben²⁾ durchgeführten Untersuchungen haben ergeben, daß der Gesetzgeber mit dem Erlaß des FFG sicher auch kulturpolitische Motive verband, das Gesetz selbst aber wirtschaftsrechtliche Ziele und wirtschaftspolitische Zwecke verfolgt. Da auch das Bedürfnis für eine bundesgesetzliche Regelung wegen der Wahrung der Wirtschaftseinheit (Art. 72 II Nr. 3 GG) zu bejahen ist³⁾, konnte das Filmförderungsgesetz als

1) Weides Zur Verfassungsmäßigkeit des FFG I, in: UFITA Bd. 58 (1970) S. 79; VG Berlin v. 6.5.1970 (DVBl. 1971 S. 79).

2) § 6 II 1 a, S. 70 ff.

3) VG Berlin v. 6.5.1970 (DVBl. 1971 S. 81).

dem Recht der Wirtschaft zugehörend vom Bund aufgrund seiner Gesetzgebungskompetenz gem. Art. 74 Nr. 11 GG erlassen werden.

Damit ist auch zugleich festgestellt, daß wegen des wirtschaftslenkenden Charakters des FFG § 75 Nr. 2 GG als Kompetenznorm nicht in Betracht kommt, da "Film" im Sinne dieser Vorschrift lediglich die kulturellen und polizeilichen Aspekte des Filmwesens erfaßt.

2. Erhebung der Filmabgabe

Zweifel können sich ergeben, ob Art. 74 Nr. 11 GG den Bund auch zur gesetzlichen Regelung der Filmabgabe ermächtigt. Die Filmabgabe ist keine Steuer im Sinne des Art. 105 GG¹⁾, so daß die besondere Zuständigkeitsregelung der Finanzverfassung nicht zur Anwendung kommt. Vielmehr handelt es sich um eine wirtschaftsverwaltungsrechtliche Ausgleichsabgabe²⁾, die ein Steuerungsinstrument der Wirtschaftslenkung³⁾ darstellt. Das Bundesverfassungsgericht⁴⁾ hat entschieden, daß der Bundesgesetzgeber aufgrund des Art. 74 Nr. 11 GG befugt ist, ordnend und klärend in das Wirtschaftsleben eingreifende Gesetze zu erlassen, und in diesem Zusammenhang auch Geldleistungen auferlegen kann. Demnach war der Bund auch zur Regelung der Filmabgabe zuständig.

3. Errichtung der Filmförderungsanstalt

Die Zulässigkeit der Errichtung der Filmförderungsanstalt ergibt sich aus Art. 87 III 1 GG. Danach können für Angelegenheiten, für die dem Bund die Gesetzgebung zusteht, neue bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts durch Bundesgesetz errichtet werden. Aus dem systematischen Zusammenhang der bundesunmittelbaren Körperschaften und

1) Vgl. die Untersuchung in § 6 II 2 a, S. 82 ff.

2) Siehe oben § 6 II 2 a, S. 83 ff.

3) BVerfG Beschl. v. 12.11.1958 (BVerfGE 8, 274/317).

4) U. v. 20.7.1954 (BVerfGE 4, 7/13); U. v. 27.1.1965 (BVerfGE 18, 315/329).

Anstalten des öffentlichen Rechts mit den selbständigen Bundesoberbehörden ist zu entnehmen, daß mittelbare Bundesverwaltung aufgrund von Art. 87 III 1 GG nur dann zulässig ist, wenn ihre Träger jeweils für das ganze Bundesgebiet (örtlich) zuständig sind¹⁾. Diese erwähnten Voraussetzungen sind bei der Filmförderungsanstalt ohne weiteres gegeben.

II. Zuständigkeit zur Vergabe der Filmprämien

Da die Filmprämien ohne gesetzliche Grundlage vergeben werden, kann sich die Zuständigkeit des Bundes zur Vergabe nur direkt aus der Verfassung ergeben. Unter welchen Voraussetzungen oberste Bundesbehörden in einem Bereich der gesetzesfreien Verwaltung, der nach der Kompetenzverteilung des Grundgesetzes nicht zur bundeseigenen Verwaltung gehört, tätig werden dürfen, ist umstritten²⁾.

1. Geltung des Art. 30 GG für die gesetzesfreie Verwaltung

Zur Zeit der Weimarer Reichsverfassung sah die Staatsrechtslehre in der Praxis der Reichsministerien den "Rechtssatz" bestätigt, "daß das Reich zur Finanzierung reichswichtiger Aufgaben und damit zur Einflußnahme auf ihre Durchführung dann zuständig ist, wenn sie von den Ländern...nicht erfüllt werden"³⁾. Das föderalistische Verfassungsprinzip des Grundgesetzes stellt demgegenüber nur in Ausnahmefällen auf ein Bedürfnis nach bundeseinheitlicher Regelung ab (Art. 72 II, 87 III 2 GG). Gemäß Art. 30 GG ist die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben Sache der Länder, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zuläßt.

- 1) v. Mangoldt-Klein BGG (2) Art. 87 Anm. VI 6 c (S. 2290); Maunz, in: Maunz-Dürig-Herzog GG Art. 87 Rdnr. 53.
- 2) Vgl. Köblle Verwaltungszuständigkeiten des Bundes, in: DÖV 1963, S. 671.
- 3) Lassar, in: Anschütz-Thoma HdbDStR I S. 316 f., kritisch aber bereits Hänel Dt. Staatsrecht (1892) S. 380.

Die Geltung dieses Grundsatzes für die gesetzessfreie Verwaltung ist nicht unbestritten. Henze¹⁾ meint, die Abgrenzung zwischen den Kompetenzen der Bundes- und Landesverwaltung habe überhaupt nur noch für die überkommene sog. Eingriffsverwaltung einen Sinn. Dem ist jedoch entgegenzuhalten, daß es dem bundesstaatlichen Prinzip widerspricht, die Verbandszuständigkeiten von einer formal-gesetzlichen Ermächtigung abhängig zu machen, die nur wegen des Vorliegens eines Eingriffs erforderlich ist²⁾.

Die Geltung des Art. 30 GG auch für die gesetzessfreie Erfüllung öffentlicher Aufgaben ergibt sich aus dem Verhältnis von Art. 30 GG zum VIII. Abschnitt des Grundgesetzes (Art. 83 bis 91 GG)³⁾. Unter der Überschrift dieses Abschnitts: "Die Ausführung der Bundesgesetze und die Bundesverwaltung" wird zumindest in Art. 87 I GG auch die gesetzessfreie Bundesverwaltung angesprochen. Wenn aber Bundesverwaltung auch gesetzessfreie Verwaltung meint, so gilt der Grundsatz des Art. 30 GG auch für diese, da die Bundesverwaltung wiederum einen Teil der "staatlichen Aufgaben" (Art. 30 GG) darstellt⁴⁾.

2. "Andere Regelung" im Sinne des Art. 30 GG

Es ist fraglich, wann sich bei der gesetzessfreien Verwaltung Ausnahmen von der Regel des Art. 30 GG ergeben. Eine ausdrückliche Regelung der gesetzessfreien Verwaltung findet sich in den Art. 83 bis 85 GG weder im positiven noch im negativen

1) Finanzhilfe S. 25.

2) Vgl. Zängl Subventionen S. 127 f.

3) BVerfG U. v. 28.2.1961 (BVerfGE 12, 205/246 f.); bestätigt im U. v. 18.7.1967 (BVerfGE 22, 180/217).

4) Vgl. BVerfG U. v. 28.2.1961 (BVerfGE 12, 205 /246 f.); Köble Verwaltungszuständigkeiten des Bundes, in: DÖV 1963, S. 671; Köttgen Fondsverwaltung S. 40; Maunz, in: Maunz-Dürig-Herzog GG Art. 30 Rdnr. 10; Zängl Subventionen S. 126 f.; vgl. auch H. Schäfer Bundeseigene Verwaltung, in: DÖV 1958 S. 242.

Sinne. Positiv nicht, weil der insoweit eindeutige Wortlaut lediglich die Gesetzesakzessorische Verwaltung betrifft¹⁾; der Artikel verbietet also die Gesetzesfreie Bundesverwaltung nicht²⁾. Aber auch im negativen Sinne bedeutet Art. 83 GG nicht die generelle Herausnahme der Gesetzesfreien Verwaltung aus dem Grundsatz des Art. 30 GG³⁾, denn Art. 83 ff. GG treffen nicht für die Gesetzesakzessorische und die Gesetzesfreie Verwaltung eine "andere Regelung" im Sinne von Art. 30 GG, indem sie die akzessorische Verwaltung regeln und durch Schweigen zur Gesetzesfreien Verwaltung lediglich den Vorrang der Länder

- 1) Heinze Urteilsanmerkung, in: DVBl. 1962 S. 788; Herrfahrdt, in: Bonner Kommentar zum GG Art. 83 Anm. II 2; Kölble Verwaltungszuständigkeiten des Bundes, in: DÖV 1963 S. 672; v. Mangoldt-Klein BGG (2) Art. 83 Anm. IV 6 b (S. 2121); Maunz, in: Maunz-Dürig-Herzog GG Art. 83 Rdnr. 21; Rasch, in: Rasch-Patzig Verwaltungsorganisation S. 82 (Vorbem. II 2 c); nicht anders kann auch das BVerfG im U. v. 28.2.1961 (BVerfGE 12, 205/246 f.) verstanden werden, wenn es sagt: "Die Art. 83 bis 86 GG handeln wegen der dem deutschen Bundesstaatsrecht eigentümlichen Trennung der Kompetenz zum Erlass und zur Ausführung der Bundesgesetze von der Ausführung der Bundesgesetze. Die Gegenüberstellung von "Ausführung der Bundesgesetze" und "die Bundesverwaltung" in der Überschrift des VIII. Abschnitts wäre jedoch unverständlich, wenn auch die folgenden Artikel lediglich die Gesetzesakzessorische Verwaltung erfassen würden". Aus dem letzten Halbsatz ("auch") ergibt sich, daß die vorhergehenden Artikel (nämlich Art. 83 bis 86 GG) auch nach der Meinung des Bundesverfassungsgerichts lediglich die Gesetzesakzessorische Verwaltung erfassen. Wenn das Bundesverfassungsgericht (a.a.O.) dennoch sagt: "Die Art. 83 ff. GG regeln also auch die nichtgesetzsausführende Bundesverwaltung", muß dieser Satz so gedeutet werden, daß das BVerfG nicht meint, jede der Vorschriften des VIII. Abschnitts des GG (Art. 83 bis 91) gelte auch für die Gesetzesfreie Verwaltung, vgl. dazu v. Mangoldt-Klein BGG (2) Art. 83 Anm. IV 6 b (S. 2122); Maunz in: Maunz-Dürig-Herzog GG Art. 90 S. 3 Fußn. 3; zu Unrecht beruft sich also Pöttgen Verfassungsrechtl. Grenzen S. 149 für seine Ansicht, Art. 83 GG regle auch die Zuständigkeit zur Gesetzesfreien Verwaltung, auf das Bundesverfassungsgericht.
- 2) v. Mangoldt-Klein BGG (2) Art. 83 Anm. IV 6 b (S. 2122).
- 3) BVerfG U. v. 28.2.1961 (BVerfGE 12, 205/247 f.)

(Art. 30 GG) für diese aufheben, sondern einzelne Vorschriften des VIII. Abschnitts beziehen sich auch auf die gesetzessfreie Verwaltung, und im übrigen bleibt es bei dem Grundsatz des Art. 30 GG.

3. Zulassung einer anderen Regelung durch das GG

Mangels einer ausdrücklichen Regelung stellt sich daher die Frage, in welchem Umfang eine gesetzessfreie Verwaltungstätigkeit des Bundes durch Art. 30 GG "zugelassen" ist. Die Beantwortung dieser Frage ist weitgehend ungeklärt. Bisher wurde durch das Bundesverfassungsgericht¹⁾ lediglich eine äußerste Grenze für die Verwaltungsbefugnisse des Bundes abgesteckt, nämlich die Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Im übrigen hat das Gericht eine Kompetenz aus der Natur der Sache nicht ausgeschlossen und eine solche im "Fernseh-Urteil" verneint²⁾ und hinsichtlich des § 25 I JWG³⁾ bejaht⁴⁾. V. Mangoldt-Klein⁵⁾ halten stillschweigend (mit-) geschriebene Zuständigkeiten des Bundes im Verwaltungsbereich in erster Linie für die gesetzessfreie Verwaltung des Bundes für bedeutsam. Kölble⁶⁾ glaubt, eine anerkannte ständige Staatspraxis konstatieren zu können, wonach der Bund zur Errichtung und Unterhaltung oberster Bundesbehörden sowie zu einer dementsprechenden gesetzessfreien Verwaltungstätigkeit auch in solchen Bereichen befugt ist, in denen keine bundeseigene Verwaltung besteht, soweit dies zur zweckmäßigen Wahrnehmung von Gesetzgebungszuständigkeiten oder anderen Befugnissen und der sich aus der Gesamtstaatsnatur des Bundes ergebenden Funktionen erforderlich ist.

1) U. v. 28.2.1961 (BVerfGE 12, 205/229 und Leitsatz 5); zustimmend Heinze Urteilsanmerkung, in: DVBl. 1962 S. 788; Köttgen Fondsverwaltung S. 42.

2) BVerfG U. v. 28.2.1961 (BVerfGE 12, 205/250 ff.)

3) Jugendwohlfahrtsgesetz v. 6.8.1970 (BGBl. I S. 1197).

4) BVerfG U. v. 18.7.1967 (BVerfGE 22, 180/215 ff.).

5) BGG (2) Art. 83 Anm. IV 4 c (S. 2111).

6) Verwaltungszuständigkeiten des Bundes, in: DÖV 1963 S. 671, unter Berufung auf Maunz, in: Maunz-Dürig-Herzog GG Art. 87 Rdnr. 15 (sub c), der so weit m. E. nicht geht.

Ein Katalog der sich aus der Natur eines Gesamtstaats ergebenden Funktionen findet sich in dem im Gutachten über die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland¹⁾ enthaltenen Vorschlag zur sog. Flurbereinigung zwischen Bund und Ländern²⁾. In der Anlage 2 a³⁾ zum Gutachten wird die Vergabe von Filmprämien unter die Punkte "Gesamtstaatliche Repräsentation" und "Gesamtstaatliche Wirtschaftsförderung" subsumiert. Wenn auch die Filmprämien zum Teil an Produzenten vergeben werden und insofern auf die Filmwirtschaft einen Produktionsanreiz ausüben, bezweckt die Förderung doch ausschließlich die Herstellung künstlerisch wertvoller Filme. Die evtl. Stärkung der filmwirtschaftlichen Unternehmen ist allenfalls ein willkommener Nebeneffekt, der aber diese Subventionierung unter dem Gesichtspunkt "gesamtstaatlicher Wirtschaftsförderung" keineswegs zu rechtfertigen vermag⁴⁾.

Unter "gesamtstaatliche Repräsentation" lassen sich die Aufgaben fassen, "in denen der Gesamtstaat sich selbst, d.h. seine Existenz, seine Staatshoheit oder seine besondere Eigenart zur Darstellung bringt. Es handelt sich in erster Linie um solche Funktionen, die zum Wesen eines jeden Staates gehören und daher auch dem Gesamtstaat im Bundesstaat nicht vorenthalten werden können"⁵⁾. Sicher gehört zum Wesen eines Staates auch die Selbstdarstellung in der Kunst. Es wäre falsch, aus dem Fehlen einer dem Art. 142 S. 2 WRV vergleichbaren Vorschrift im Grundgesetz eine Absage an kulturstaatliche Verpflichtungen und Befugnisse des Staates auf dem Gebiet der Kunst zu folgern⁵⁾. Soweit aber kulturelle Angelegenheiten

1) Vorgelegt von der Kommission für die Finanzreform (Troeger-Kommission).

2) a.a.O. S. 25 ff., 178 f. (Anlage 2).

3) a.a.O. S. 181.

4) Vgl. dazu oben § 6 III 1, S. 97 ff.

5) Kommission für die Finanzreform, Gutachten S. 27 (Nr. 94a).

6) Knies Kunstfreiheit S. 212; v. Mangoldt-Klein BGG (2) Art. 5 Anm. X 1 (S. 252); für den Bund ausnahmslos eine Kulturfondsverwaltung über den Bereich der Art. 91 a, 91 b GG hinaus ablehnend: Maunz Deutsches Staatsrecht (17) S. 149; wohl auch Hamann-Lenz GG (3) Art. 30 Anm. B 5 (S. 413 f.).

überhaupt staatlich verwaltet oder geregelt werden können, fallen sie nach der Grundentscheidung des GG (Art. 30, 70 ff. und Art. 83 ff.) in den Bereich der Länder¹⁾, wenn es sich nicht - und das ist der entscheidende Gesichtspunkt - dabei um eine der Zuständigkeit der Länder von vornherein entrückte Angelegenheit des Bundes handelt, die nur von ihm wahrgenommen werden kann²⁾. In dieser Hinsicht bestätigt die Einfügung der Art. 91 a und 91 b in das Grundgesetz einerseits die grundsätzliche Zulässigkeit der Wahrnehmung von Länderaufgaben durch den Bund. Andererseits macht sie deutlich, in welchen engen Grenzen eine Zuständigkeit des Bundes aus der Natur der Sache nur anerkannt werden kann.

Die Gesamtstaatsnatur vermag die mit dem Deutschen Filmpreis verbundenen Filmprämien zu rechtfertigen. Das Recht, nationale Kunstpreise zu vergeben, kann dem Bund wohl nicht bestritten werden. Erhebliche Bedenken bestehen aber gegenüber der Vergabe der "Weiteren Filmprämien". Aus dem Entschließungsantrag der CDU/CSU, SPD vom 28.11.1967³⁾, der zusammen mit dem Filmförderungsgesetz verabschiedet wurde, ergibt sich, daß der Bundestag die Filmprämien mehr oder weniger als unzureichende Erfüllung kultureller Versäumnisse der Länder betrachtet. Auf Länderebene wäre allerdings nur eine Gemeinschaftsaktion sinnvoll und möglich. Einzelne Länder können insofern auf folgenschwere Alleingänge mit Bürgerschaftsaktionen in einer Zeit verweisen, als der Film noch einen ganz anderen Stellenwert in der öffentlichen Meinung besaß. Die "filmtraditionslosen" Länder werden sich schwerlich zu kostspieligen Einzelaktionen hinreißen lassen. Insgesamt gesehen läßt jedoch dieses administrative Defizit der Länder, das sich vornehmlich aus der Unzulänglichkeit regionaler Finanzkraft erklärt, die Förderung des künstlerisch anspruchsvollen Films nicht von vornherein zu einer ihrer Zuständigkeit entrückten Angelegenheit des Bun-

1) BVerfG U. v. 28.2.1961 (BVerfGE 12, 205/229).

2) BVerfG a.a.O. (BVerfGE 12, 205/252); U. v. 18.7.1967 (BVerfGE 22, 180/217).

3) (139.) BT-Sitzung vom 1.12.1967 (StenBer. S. 7034 und Anlage 6 - Umdruck 305, StenBer. S. 7072 f.).

des werden¹⁾. Andererseits haben die Länder bisher keine Anstalten gemacht, dem Bundesverfassungsgericht das Problem einer ungeschriebenen Fondszuständigkeit auf kulturellem Gebiet zu unterbreiten. Dieses Nichteinschreiten gegen die verfassungswidrige Wahrnehmung von Aufgaben gesetzesfreier Fondsverwaltung auf kulturellem Gebiet macht die rechtspolitische Notwendigkeit einer verfassungsrechtlichen Ermächtigung des Bundes deutlich.

Bedenken dagegen, daß der Bund über die bloße Bereitstellung von Bundesmitteln hinaus ein Bundesministerium mit der unmittelbaren Durchführung betraut, bestehen allerdings nicht. Sofern eine ungeschriebene Verwaltungszuständigkeit des Bundes angenommen wird, ist es eine Frage der Geschäftsverteilung durch die Bundesregierung, die nach Art. 65 GG gelöst werden muß²⁾. Von Art. 87 III 1 GG werden die Bundesministerien nicht erfaßt³⁾. Können im Bundeshaushalt überhaupt Mittel bereitgestellt werden, so sind diese nur durch die für den betreffenden Einzelplan verantwortliche oberste Bundesbehörde zu bewirtschaften⁴⁾.

Zusammenfassend kann daher festgestellt werden, daß die Kompetenzverteilung des Art. 30 GG auch für die gesetzesfreie Verwaltung von Subventionen gilt. Eine "andere Regelung" im Sinne dieser Verfassungsnorm "trifft" insofern das Grundgesetz - insbesondere in den Art. 83 ff. GG - nicht. Hinsichtlich der Vergabe der Filmprämien kommt jedoch in Betracht, daß

- 1) Vgl. dazu auch BVerfG U. v. 28.2.1961 (BVerfGE 12, 205/251); Köttgen Fondsverwaltung S. 43; Seeger Finanzierung von Länderaufgaben durch den Bund, in: DOV 1968 S. 783; Zacher Verwaltung durch Subventionen, in: VVDStRL 25 (1967) S. 390.
- 2) v. Mangoldt-Klein BGG (2) Art. 87 Anm. II 6 u. Fußn. 41; Maunz in: Maunz-Dürig-Herzog GG Art. 87 Rdnr. 15 (sub c) u. Fußn. 1 auf S. 8; Köttgen Fondsverwaltung S. 44.
- 3) A. A. Pöttgen Verfassungsrechtliche Grenzen S. 150; wohl auch Zängl Subventionen S. 128.
- 4) Köttgen Fondsverwaltung S. 44.

das Grundgesetz eine "andere Regelung" zur Wahrnehmung der sich aus der Gesamtstaatsnatur des Bundes ergebenden Funktionen "zuläßt". Danach kann die Zuständigkeit des Bundes für die Vergabe des Deutschen Filmpreises als einem nationalen Kunstpreis aus der Notwendigkeit gesamtstaatlicher Repräsentation gerechtfertigt werden, nicht jedoch die Zuständigkeit für die nur wegen eines "administrativen Defizits" der Länder durchgeführte Vergabe der übrigen Filmprämien. Insoweit muß eine verfassungswidrige Wahrnehmung von Aufgaben gesetzesfreier Fondsverwaltung auf kulturellem Gebiet festgestellt werden.

Demgegenüber konnte bezüglich des Filmförderungsgesetzes festgestellt werden, daß der Bund zum Erlaß des FFG einschließlich der Regelung der Erhebung der Filmabgabe gem. Art. 74 Nr. 11 GG und zur Errichtung der Filmförderungsanstalt gem. Art. 87 III 1 GG zuständig war.

§ 10 Grundrechtsbeeinträchtigung durch Abgabepflicht nach dem FFG

Im Rahmen der verfassungsrechtlichen Untersuchung der einzelnen Filmförderungsmaßnahmen stellt sich nunmehr die Frage nach der Vereinbarkeit mit dem materiellen Verfassungsrecht. Dabei ist vorweg zu sagen, daß das Grundgesetz keine Bestimmung enthält, die dem Staat wirtschaftslenkende Maßnahmen allein wegen ihres interventionistischen Charakters verbietet. Gesetzgeber und Exekutive sind innerhalb ihrer Zuständigkeiten frei, jede zweckmäßig erscheinende Wirtschaftspolitik zu verfolgen, sofern dabei die verfassungsrechtlichen Schranken, insbesondere die Grundrechte, beachtet werden¹⁾. Insoweit sind die staatlichen Organe bei lenkenden Eingriffen in den Wirtschaftsablauf zwar nicht auf eine besondere "Wirtschaftsver-

1) Vgl. BVerfG U. v. 20.7.1954 (BVerfGE 4, 7/18); U. v. 11.6.1958 (BVerfGE 7, 377/400).

fassung" verpflichtet, aber ihr Ermessensspielraum ist aus Gründen des Grundrechtsschutzes eingeschränkt. Daher soll nun im einzelnen untersucht werden, ob die Filmförderungsmaßnahmen des Bundes grundrechtliche Freiheiten berühren können.

Wendet man sich zunächst den Regelungen des Filmförderungsgesetzes zu, so ist festzustellen, daß unterschiedliche Personengruppen, die in verschiedenen rechtlichen und tatsächlichen Beziehungen zu den Filmförderungsmaßnahmen stehen, als Grundrechtsträger in Betracht kommen. Ist unter Berücksichtigung dieser Gegebenheiten eine Differenzierung der Untersuchung erforderlich, so erscheint es sinnvoll, die Grundrechtsfragen, die sich als Folge der Erhebung der Filmabgabe ergeben, zuerst und die grundrechtliche Problematik der Mittelverteilung im Anschluß daran zu erörtern.

Die Mittel für die Förderungshilfen werden durch die Filmabgabe nach § 15 FFG erhoben. Zwar zahlen lediglich die Filmtheaterbesitzer Geldmittel an die Filmförderungsanstalt; infolge des Systems prozentualer Verrechnung der Filmmieten sind jedoch die Verleiher und Produzenten durch eine entsprechende Minderung ihres Anteils an den Theatereinnahmen an der Aufbringung beteiligt. Abgabepflichtig in dem hier verwendeten Sinne sind somit die drei Sparten der Filmwirtschaft gleichermaßen. Da die Abgabepflicht das Einkommen der Betroffenen belastet, ist zunächst die Vereinbarkeit der Heranziehung der Filmtheaterbesitzer, Verleiher und Filmhersteller zur Ausgleichsabgabe mit der Eigentumsgarantie des Art. 14 I 1 GG zu untersuchen.

Art. 14 I 1 GG gewährleistet den Schutz des Eigentums und anderer vermögenswerter Rechte. Nach der Auffassung des Bundesverfassungsgerichts¹⁾ schützt Art. 14 I 1 GG jedoch nicht das "Vermögen als solches" und verbietet grundsätzlich nicht Eingriffe in das Vermögen durch Auferlegung von Geldleistungs-

1) BVerfG U. v. 20.7.1954 (BVerfGE 4, 7/17).

pflichten. Zwar hat es im Schrifttum Versuche gegeben, insbesondere die Steuerpflicht dem Schutz des Art. 14 I 1 GG zu unterstellen¹⁾. Das Bundesverfassungsgericht hat jedoch seine gegenteilige Ansicht in dem Beschluß²⁾ über die Verfassungsmäßigkeit des Konjunkturzuschlags bestätigt, allerdings in der modifizierten Form, wonach Art. 14 GG dann in Betracht komme, wenn die Geldleistungspflichten den Pflichtigen übermäßig belasten und seine Vermögensverhältnisse grundlegend beeinträchtigen³⁾. Damit hat das Gericht eine äußerste Grenze festgestellt, an der eine Belastung des Vermögens im Durchgriff zu einer Beeinträchtigung des Eigentums führt. Diese Grenze wurde bei der Filmabgabe, die sich in Höhe von 0,10 DM pro verkaufter Eintrittskarte auf Filmtheaterbesitzer, Verleiher und Produzenten aufteilt, nicht erreicht. Das Bundesverfassungsgericht hat deshalb zu Recht die Verfassungsbeschwerde gegen die Filmabgabe wegen Verstoßes gegen Art. 14 GG als offensichtlich unbegründet gar nicht erst zur Entscheidung angenommen⁴⁾.

Da eine Grundrechtsverletzung der abgabepflichtigen Filmtheaterbesitzer, Verleiher und Produzenten unter dem Gesichtspunkt des Eigentumsschutzes nicht in Betracht kommt und somit die Anwendbarkeit einer speziellen Grundrechtsnorm für diesen Lebenssachverhalt nicht gegeben ist, muß weiterhin untersucht werden, ob die Abgabepflichtigen in ihrem durch Art. 2 I GG gewährleisteten Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit betroffen sind⁵⁾. Art. 2 I GG schützt die allgemeine Handlungsfreiheit⁶⁾ und damit auch die Freiheit der Filmtheaterbesitzer, Verleiher und Produzenten vom Zwang zur Abgabepflicht

1) Vgl. die Nachweise bei Rüfner Die Eigentumsgarantie, in: DVBl. 1970 S. 881 f.

2) V. 15.12.1970 (BVerfGE 29, 402/413).

3) Seit U. v. 24.7.1962 (BVerfGE 14, 221/241) st. Rspr.; Beschl. v. 24.9.1965 (BVerfGE 19, 119/128 f.); Beschl. v. 14.5.1968 (BVerfGE 23, 288/314 f.).

4) Vgl. die Mitteilung in FuR 1969 (Nr. 2) S. 52 f.

5) Zum Verhältnis von Art. 2 I GG zu den speziellen Grundrechtsnormen vgl. BVerfG U. v. 14.12.1965 (BVerfGE 19, 206/225) (st. Rspr.).

6) BVerfG U. v. 16.1.1957 (BVerfGE 6, 32/36).

in einem Ausgleichssystem. Die umfassende Gewährleistung der allgemeinen Handlungsfreiheit in Art. 2 I GG wird jedoch durch die verfassungsmäßige Ordnung eingeschränkt. Der Einzelne muß sich diejenigen Schranken seiner Handlungsfreiheit gefallen lassen, die der Gesetzgeber im Rahmen des Gemeinschaftsvorbehalts aus Gründen des Gemeinwohls zieht, soweit dabei die absolute Freiheit und Eigenständigkeit der Person gewahrt bleibt¹⁾. Der Gesetzgeber verfolgt mit dem Filmförderungsgesetz das wirtschaftspolitische Ziel der Erhaltung und Sicherung einer nationalen Filmwirtschaft. Die Erhebung der Filmabgabe ist unabdingbarer Bestandteil dieser wirtschaftslenkenden Maßnahme. Rechtlicher Maßstab für die Verfassungsmäßigkeit dieser kraft öffentlicher Zweckbindung getroffenen Regelung ist - wegen der grundsätzlichen Freiheitsvermutung des Grundgesetzes - das Rechtsstaatsprinzip der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit im Hinblick auf das Gemeinwohl²⁾. Die Beeinträchtigungen der Filmtheaterbesitzer, Verleiher und Produzenten durch die Abgabepflicht müssen dem Ziel angepaßt sein, dem die Abgabepflicht dienen soll, und in Art und Umfang der tatsächlichen und rechtlichen Situation adäquat sein.

Aus dieser Erkenntnis ergeben sich mehrere Folgerungen. Zunächst erfordert der Grundsatz der Notwendigkeit, daß Ausgleichsabgaben nur in dem Umfang erhoben werden dürfen, der zur Speisung des Ausgleichssystems unbedingt geboten ist³⁾. Angesichts des chronischen Geldmangels der Filmförderungsanstalt bestehen gegenüber der Notwendigkeit des Umfangs der Erhebung keine Zweifel. Dabei ist vorausgesetzt, daß das Aufkommen in voller Höhe für die Zwecke des Ausgleichs unter den

1) BVerfG U. v. 20.7.1954 (BVerfGE 4, 7/16).

2) Vgl. BVerfG U. v. 5.8.1966 (BVerfGE 20, 150/155).

3) Vgl. Götz Ausgleichsabgaben, in: AöR Bd. 85 (1960) S. 216; s. a. Weides Überstaatlicher Preisausgleich, in: AWD 1967 S. 89.

beteiligten Wirtschaftssubjekten verwendet wird¹⁾, was bereits als Kriterium für die Qualifizierung der Filmabgabe als Ausgleichsabgabe erörtert wurde²⁾.

Aus dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit ergibt sich eine Forderung für die Ausgestaltung der Ausgleichsabgabe. In Abwägung zwischen dem Freiheitsanspruch des Einzelnen einerseits und der Verhältnismäßigkeit der Regelung zugunsten des Gemeinwohls andererseits hat der Gesetzgeber das die Abgabepflichtigen am wenigsten belastende Mittel zu wählen. Die ohnehin untrennbare Wechselbeziehung zwischen Belastung (Filmabgabe) und Begünstigung (Förderungshilfen) im Ausgleichssystem³⁾ macht eine Milderung der Belastung der Abgabepflichtigen durch Einräumung eines Rechtsanspruches⁴⁾ auf Beteiligung an den Förderungshilfen möglich. Dieser Rechtsanspruch beeinträchtigt die Gemeinwohlziele des Filmförderungsgesetzes in keiner Weise. Er gibt den Abgabepflichtigen einen Anspruch auf Beteiligung an den Zuwendungen des Ausgleichssystems, sofern sie die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllen. Die Regelungen der Auszahlung der Förderungshilfen in §§ 7, 8, 9 I-IV, 13, 14 entsprechen ohne weiteres diesem Erfordernis der Verhältnismäßigkeit. Fraglich ist dies nur bezüglich § 9 V FFG, der - abweichend von der Regelung des § 9 I-IV FFG für die "echte" (Ausdruck vom Verf.) Zusatzförderung, die sich an eine vorherige Grundförderung anschließt - eine erweiterte, nicht an eine vorausgegangene Grundförderung gebundene, also "unechte" (Ausdruck vom Verf.) Zusatzförderung eröffnet: Bei Vorliegen von - gegenüber der "echten" Zusatzförderung - verminderten Voraussetzungen⁵⁾ kann eine derartige "unechte" Zusatzförderung vom Präsidium der Filmförderungsanstalt beschlossen werden. Es besteht somit auf diese "unechte" Zusatzförde-

1) Vgl. dazu BVerfG U. v. 27.1.1965 (BVerfGE 18, 315/328); Götz Ausgleichsabgaben, in: AöR Bd. 85 (1960) S. 215 f.

2) Vgl. oben § 6 II 2 b, S. 87 f.

3) Vgl. auch BVerwG v. 21.3.1958 (BVerwGE 6, 282/288).

4) Vgl. dazu Dicke Milchwirtschaftl. Marktordnung, in: DÖV 1968 S. 168.

5) Einzelheiten siehe oben § 4 I 2 d) aa) (2), S. 33.

rung - anders als bei der "echten" - kein Rechtsanspruch. Dennoch erscheint diese Ausnahme vom sonst im Ausgleichssystem gegebenen Rechtsanspruch auf Beteiligung, der als wesentlich für die Verhältnismäßigkeit der Abgabepflicht anzusehen ist, unbedenklich. Nach Begriff und Zweck - ausgedrückt in den Voraussetzungen, insbesondere in dem Erfordernis bestimmter Mindestbruttoverleiheinnahmen (§ 9 I i.V.m. § 8 II FFG) - ist für die Zusatzförderung wesentlich eine "Fortsetzung" der Grundförderung, die in erster Linie die wirtschaftlich besonders leistungsfähigen Hersteller fördern will. Dies entspricht dem öffentlichen Zweck des Ausgleichssystems, als deren prinzipieller Bestandteil deshalb neben der Grundförderung nur die "echte" Zusatzförderung angesehen werden muß. Die Möglichkeit "unechter" Zusatzförderung mit stark verminderten Voraussetzungen ist demgegenüber nur eine "Billigkeits-Förderung" in Ausnahmefällen, mithin Regelung eines Härteausgleichs: Diejenigen Abgabepflichtigen, deren filmwirtschaftende Tätigkeit dem öffentlichen Zweck des Ausgleichssystems an sich nicht entspricht, jedoch noch in einer gewissen Nähe zu dessen prinzipiellen Anforderungen steht, sollen nicht völlig außer Betracht bleiben, freilich keinen Rechtsanspruch auf Förderung haben. Diese erweiterte Möglichkeit der Teilhabe am Ausgleich vermindert also - noch hinausgehend über das Einräumen eines Rechtsanspruchs auf Grund- und "echte" Zusatzförderung - die Intensität der Abgabepflicht und damit der Beschränkung der Teilhabe an der Ausgleichsförderung¹⁾.

Es ergibt sich somit, daß die Abgabepflicht der Filmtheaterbesitzer, Verleiher und Produzenten gem. § 15 FFG eine notwendige und verhältnismäßige Regelung zugunsten des öffentlichen Zwecks des Filmförderungsgesetzes darstellt und mit dem Grundrecht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit gem. Art. 2 I GG

1) Über die Vereinbarkeit des Erfordernisses bestimmter Mindestbruttoverleiheinnahmen für die Grundförderung (§ 8 II FFG) mit Art. 12 I GG siehe unten § 11 III 4 b) bb), S. 161 f.

vereinbar ist. Zuvor wurde festgestellt, daß der Schutzbereich des Art. 14 I 1 GG den vorliegenden Lebenssachverhalt nicht erfaßt. Es ist deshalb insgesamt von der Vereinbarkeit der Regelung der Filmabgabe (§ 15 FFG) mit den Grundrechten des Grundgesetzes auszugehen.

§ 11 Grundrechtsbeeinträchtigung durch Ausschluß von der Förderung (Versagung und Entziehung) nach dem FFG

Nachdem die durch die Erhebung der Filmabgabe aufgeworfenen Grundrechtsfragen erörtert worden sind, sollen nunmehr die Regelungen des FFG über die Verteilung der Mittel aus dem Aufkommen der Filmabgabe auf ihre Vereinbarkeit mit den Grundrechten untersucht werden. Unter dem Gesichtspunkt der Mittelverteilung lassen sich zunächst zwei Gruppen von Betroffenen unterscheiden: die Produzenten, Filmtheaterbesitzer und Verleiher, die Förderungsmittel erhalten¹⁾, und diejenigen, die von der Förderung durch Versagung oder Entziehung ausgeschlossen sind. Bei den letzteren stellt sich die grundrechtliche Problematik der Förderungshilfen am schärfsten. Es soll deshalb zunächst die Verfassungsmäßigkeit der Ausschlußregelungen untersucht werden. Zu diesem Zweck müssen kurz die Tatbestände der Ausschlußregelungen im FFG festgestellt werden.

I. Tatbestände des Ausschlusses von den Förderungshilfen bzw. von den Begünstigungen der Verleiher

Die Förderungshilfen des Filmförderungsgesetzes werden solchen Produzenten ganz oder teilweise versagt,

1. die keine "deutschen" (programmfüllenden sowie Kurz-, Dokumentar-, Kinder- und Jugend-) Referenz- oder zu fördernde Filme i.S.d. § 7 III bis V FFG herstellen,

1) Die Verleiher allerdings nur indirekt im Wege einer Auflage der FFA an die Empfänger, wonach diese gewisse Vorteile weiterreichen müssen (§ 7 XIII Nr. 4:FFG).

2. deren (programmfüllende sowie Dokumentar-, Kinder- und Jugend-) Referenz-Filme die nach § 8 II FFG gestaffelten Mindestbruttoverleiheinnahmen von 500.000 bzw. 300.000 DM nicht erreichen,
3. deren (Referenz- oder zu fördernde) Filme sämtlicher Kategorien gegen die Sitten- oder Minderqualitätsklausel gem. § 7 IX FFG, 13 I 4 FFG verstoßen,
4. deren (abendfüllende, Dokumentar-, Kinder- und Jugend-) Referenz-Filme die für die Zusatzförderung (§ 9 I FFG) erforderlichen Bewertungen (FBW-Prädikat, Filmfestspiel-Hauptpreis, "guter Unterhaltungsfilm") nicht erzielen,
5. deren Kurzfilme das Prädikat "besonders wertvoll" bzw. das Prädikat "wertvoll" zusammen mit einer weiteren Auszeichnung gem. § 13 I FFG nicht erhalten,
6. bei denen die Tatbestände des § 10 III Nr. 1-4 FFG vorliegen.

Die Förderungshilfen werden den Herstellern nach Auszahlung wieder entzogen bei Vorliegen der obigen Nr. 1-6 (vgl. § 11 I Nr. 1-3 FFG). bzw. bei Nichteinhaltung der nach § 7 XIII erteilten Auflagen (§ 11 I Nr. 3 2. Halbs. FFG) oder der Verpflichtungen bezüglich der Nutzung der Fernsehrechte (§ 11 I Nr. 4, § 12 I Satz 1 u. 2 FFG).

Filmverleihunternehmer werden durch Auflagen der Filmförderungsanstalt an die Empfänger von Förderungshilfen in der Weise begünstigt, daß ihr Risiko bei der Aufbringung der Herstellungskosten durch eine Senkung der Höhe der Verleihgarantien und durch eine Erhöhung des Verleihanteils an den Verleiheinnahmen angemessen zu vermindern ist¹⁾. Verleiher, die sich nicht durch eine erhebliche Mitfinanzierung an der Herstellung eines zu fördernden Films beteiligen, sind von dieser Begünstigung ausgeschlossen.

1) Vgl. §§ 7 XIII Nr. 4, 6 VI Satz 2 FFG i.V.m. § 2 der (unveröffentlichten) Richtlinie der FFA betreffend die Begriffe "erhebliche Mitfinanzierung" und "angemessene Risikominderung" in Verbindung mit den Grundsätzen sparsamer Wirtschaftsführung im Verhältnis Produktion/Verleih vom 13.11.1968.

Von den Filmtheaterbesitzern im Geltungsbereich des FFG erhalten zwar a l l e Förderungshilfen der FFA. Eine Differenzierung in der Höhe der Förderungshilfen wird aber nach dem Umsatz des Empfängers vorgenommen (§ 14 III FFG). Insofern ist ein Teil der Filmtheaterbesitzer von der Mehrbegünstigung anderer ausgeschlossen.

Nach diesem Befund der Ausschlußtatbestände ist nunmehr zu untersuchen, ob diese Regelungen überhaupt grundrechtliche Freiheiten der ausgeschlossenen Filmwirtschaftler berühren können.

II. Mittelbare Grundrechtsbeeinträchtigung der von der Förderung ausgeschlossenen Konkurrenten

Insofern kann zunächst festgestellt werden, daß die nichtförderungsberechtigten Produzenten, Filmtheaterbesitzer und Verleiher nicht bloß indirekt als wirtschaftlich benachteiligte Konkurrenten von begünstigten Filmwirtschaftlern angesprochen sondern durch die gesetzlichen Ausschlußregelungen direkt betroffen werden. Problematisch ist die Frage nach der Vereinbarkeit dieser Normen mit grundrechtlichen Freiheiten jedoch deshalb, weil die Versagung oder die Entziehung von Förderungen an sich nur eine Benachteiligung bei der Verteilung von zusätzlich zur freiheitlichen Betätigung gewährten staatlichen Begünstigungen darstellen. Sollte hierin eine Grundrechtsbeeinträchtigung zu finden sein, so hätte dies zur Folge, daß die Verletzung eines auf Ausgrenzung staatlicher Einwirkung angelegten Freiheitsrechts zum Hebel für die Teilhabe an öffentlichen Finanzmitteln würde. Es ist jedoch zu bedenken, daß u. U. gegenüber der staatlichen Einflußnahme auf das marktwirtschaftliche Verhalten von Unternehmern eine bloße Ausgrenzung von Freiheitsbereichen nicht ausreicht, um den grundrechtswidrigen Effekt abzuwehren. Der Grund hierfür liegt in der Ab-

hängigkeit des Verhaltens nichtförderungsberechtigter Unternehmer von dem Verhalten staatlicherseits begünstigter Konkurrenten im marktwirtschaftlichen Wettbewerb. Finanzielle Zuwendungen verschaffen den Empfängern eine Kapitalbasis, die es ihnen ermöglicht, mit einem genügend großen Selbstbehalt Fremdmittel zu vertretbaren Kosten aufnehmen zu können. Die Empfänger werden also in die Lage versetzt, neue Produkte zu entwickeln, Investitionen vorzunehmen, Werbung zu treiben, insgesamt eine wirtschaftliche Aktivität zur Eroberung neuer Märkte oder Marktanteile zu entfalten, die aus eigener Kraft nicht erreichbar gewesen wäre. Der nichtförderungsberechtigte Konkurrent muß im marktwirtschaftlichen System i.d.R. hierauf reagieren. Um seine Marktstellung zu erhalten, ist er gezwungen, bei der Aufnahme von Fremdmitteln höhere Kosten auf sich zu nehmen und größere Risiken einzugehen, sofern er dazu wirtschaftlich in der Lage ist. In vielen Fällen wird er ein Absinken seines Marktanteils hinnehmen müssen. Sein Verhalten im marktwirtschaftlichen Wettbewerb, die Art und Weise des Hinarbeitens auf den Unternehmenserfolg und der Einsatz von Betriebsmitteln wird von der staatlichen Förderung des Konkurrenten mitbestimmt. Hieraus ergibt sich, daß der Staat grundrechtliche Freiheiten nicht nur unmittelbar mit Ge- und Verboten beschränken, sondern auch mittelbar durch Wirtschaftslenkungsmaßnahmen - nämlich durch Begünstigung eines Teils der Wettbewerber mit Hilfe öffentlicher Finanzmittel - die Freiheit des marktwirtschaftlichen Verhaltens von nichtförderungsberechtigten Konkurrenten wesentlich und zurechenbar beeinträchtigen kann. Danach stellt sich der wegen der Verletzung grundrechtlicher Freiheiten möglicherweise entstehende Anspruch auf Teilhabe nicht als systemfremde Rechtsfolge dar. Vielmehr wird deutlich, daß gegenüber der staatlichen Beeinflussung von Unternehmerverhalten eine bloße Ausgrenzung von Freiheitsbereichen nicht ausreicht und es darüberhinaus in gerechtem Umfang der Teilhabe des Einzelnen an den Begünsti-

gungen durch staatliche Leistungen bedarf, damit ihm nicht staatlicherseits Bedingungen seiner Marktteilnahme aufgezwungen werden können, die er in Freiheit nicht akzeptieren würde. So "erweist sich die Teilhabe gerade als die Bedingung der Freiheit"¹⁾.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß staatliche Finanzzuwendungen an Unternehmer grundsätzlich die grundrechtlichen Freiheiten von nichtförderungsberechtigten Konkurrenten mittelbar beeinträchtigen können.

III. Freiheit beruflich-wirtschaftlicher Betätigung

Nachdem bei der bisherigen allgemeinen Erörterung der Beeinträchtigung grundrechtlicher Freiheiten die Grundrechte des GG nur konturenhaft in Erscheinung getreten sind, muß nunmehr eine an den einzelnen Grundrechten orientierte Würdigung des Ausschlusses der Produzenten, Verleiher und Filmtheaterbesitzer von der Förderung nach dem FFG erfolgen. Es fragt sich, inwieweit der Schutzbereich welcher Grundrechtsnorm die Freiheit von den Auswirkungen einer Versagung oder Entziehung der Förderungshilfen bzw. der sonstigen Begünstigungen nach dem FFG gewährleistet.

1. Inhalt und Umfang des Grundrechts aus Art. 12 I GG

Wie oben erörtert, können nicht-förderungsberechtigte Unternehmer durch öffentliche Finanzzuwendungen für Konkurrenten in ihrem freien wirtschaftlichen Verhalten beeinträchtigt werden. Es ist deshalb im folgenden zu untersuchen, ob eine und, wenn ja, welche spezielle Grundrechtsnorm die Freiheit

1) Heinze Autonome und heteronome Verteilung S. 68; auch der VGH Kassel v. 14.1.1965 (DVBl. 1966 S. 752/754) prüft z.B. Art. 12 I GG unter dem Gesichtspunkt der Subventionsteilhabe; ganz ähnlich BVerfG v. 11.3.1966 (DVBl. 1966 S. 868/869) für den Subventionsanspruch einer anerkannten Privatschule aus dem Freiheitsrecht des Art. 7 IV GG.

wirtschaftlicher Betätigung schützt. Einen derartigen Gewährleistungsrahmen könnte das Grundrecht aus Art. 12 I GG umfassen. Das einheitliche Grundrecht aus Art. 12 I GG schützt die Freiheit des Berufs unter zwei Gesichtspunkten: Freiheit der Wahl und Freiheit der Ausübung¹⁾. Soweit staatliche Lenkungsakte die Aufnahme einer bestimmten wirtschaftlichen Betätigung in aller Regel ökonomisch aussichtslos erscheinen lassen oder generell eine solche zu erdrosseln geeignet sind, ist nach allgemeiner Ansicht das Grundrecht der Berufsfreiheit unter dem Gesichtspunkt einer Berufs w a h l - regelung berührt²⁾ und schließt als lex specialis den Art. 2 I GG als Prüfungsmaßstab insoweit aus³⁾. Dagegen ist streitig, ob Wirtschaftslenkungsmaßnahmen, die hinsichtlich der Freiheit des Berufs lediglich die Intensität einer Ausübungsregelung erreichen würden, am Maßstab des Art. 12 I GG oder des Art. 2 I GG zu messen sind.

a) Nur Schutz der Gewerbefreiheit?

Nach Ballerstedt⁴⁾ betrifft der Vorbehalt der Ausübungsregelung in Art. 12 I 2 GG keine Wirtschaftslenkungsakte, "weil dirigistische Maßnahmen solcher Art keine "Regelung der Berufsausübung" i.S.d. Art. 12 I 2 darstellen". Ballerstedt⁵⁾ beruft sich mit dieser Ansicht auf Abraham⁶⁾, wonach die Rege-

1) BVerfG U. v. 11.6.1958 (BVerfGE 7, 377/401); Beschl. v. 16.6.1959 (BVerfGE 9, 338/344 f.); U. v. 4.3.1964 (BVerfGE 17, 269/276); v. Mangoldt-Klein BGG (2) Art. 12 Anm. IV 2 (S. 370); Über Freiheit des Berufs S. 105 f.

2) Vgl. etwa BVerfG U. v. 22.5.1963 (BVerfGE 16, 147/165); Götz Wirtschaftssubventionen S. 274; so auch Nipperdey-Wiese Freie Entfaltung der Persönlichkeit, GR IV/2 S. 878 Fußn. 570, obwohl sie im übrigen den Art. 12 I GG auf den Schutz gegen gewerberechtliche Maßnahmen beschränken, vgl. dazu unten.

3) BVerfG Beschl. v. 7.1.1959 (BVerfGE 9, 73/77); Beschl. v. 17.11.1959 (BVerfGE 10, 185/199).

4) Wirtschaftsverfassungsrecht, GR IV/1 S. 72.

5) a.a.O. S. 72 Fußn. 190.

6) in: Bonner Kommentar zum GG, Art. 12 Anm. II 4.

lung der Berufsausübung nur "Schutzbestimmungen" enthalten darf, "die die Berufsaufnahme in gewissen Berufen, d.h. die Berufsfähigkeit, von bestimmten persönlichen Voraussetzungen abhängig machen, oder solche, die für die Zeit nach der Berufsaufnahme bestimmte persönliche oder betriebliche Anforderungen stellen". In ähnlicher Weise unterstellen Nipperdey-Wiese¹⁾ lediglich die "Gewerbefreiheit i.e.S., d.h. die Freiheit der Berufs- (Gewerbe-) wahl, die Zulassungsbeschränkungen und Konzessionssysteme ausschließt", dem Schutz des Art. 12 I GG, während sie "die Freiheit der wirtschaftlichen (gewerblichen) Betätigung schlechthin" in Art. 2 I GG gewährleistet sehen. Es dürfe nicht jede Maßnahme, die nur "irgendwie die berufliche Betätigung berührt", als Regelung der Berufs a u s ü b u n g an Art. 12 I GG gemessen werden. Der Vorrang des Art. 12 I GG könne sich daher nur auf Maßnahmen mit Ordnungscharakter und dem Ziel der Gefahrenabwehr beziehen, die die Berufsausübung als solche betreffen.

Den vorgenannten Autoren geht es mit der Beschränkung des Art. 12 I GG auf den Schutz der Gewerbefreiheit i.e.S. in erster Linie darum, dirigistische Eingriffe in den Wirtschaftsablauf den nach ihrer Ansicht strengeren Voraussetzungen der Schrankentrias des Art. 2 I GG zu unterwerfen. Abgesehen davon, daß die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bei der Auslegung der "verfassungsmäßigen Ordnung" i.S.d. Art. 2 I GG einen inzwischen von der Rechtspraxis nahezu einhellig verfolgten anderen Weg beschritten hat²⁾, muß betont werden, daß es weniger auf das wünschenswerte Ergebnis ankommt, als darauf, was objektiv in den Normen steht³⁾. Diese wären aber bereits in sich unlogisch, wollte man den totalen Ausschluß beruflich-wirtschaftlicher Tätigkeit durch staatliche Wirtschafts-

1) Freie Entfaltung der Persönlichkeit, GR IV/2 S. 877 f.

2) BVerfG U. v. 16.1.1957 (BVerfGE 6, 32/36 ff.).

3) Hoffmann Verstaatlichung von Berufen, in: DVBl. 1964 S. 461 Fußn. 61.

lenkungsmaßnahmen als Eingriffe in die Berufsfreiheit am Maßstab des Art. 12 I GG messen, wirtschaftspolitisch motivierte bloße Beeinträchtigungen der Betätigung (Ausübung) jedoch anhand des a l l g e m e i n e n (unbestimmten) Freiheitsrechts (Art. 2 I GG) verfassungsrechtlich prüfen¹⁾.

b) Wettbewerbs-, Wirtschafts-, Unternehmensfreiheit in der herrschenden Meinung

Dieselben Bedenken bestehen auch gegenüber der herrschenden Meinung, die die freie wirtschaftliche Betätigung (Wettbewerbsfreiheit²⁾, Wirtschaftsfreiheit³⁾, Unternehmensfreiheit⁴⁾ selbst wenn sie die Grundlage für die Lebensführung eines Einzelnen darstellt, grundrechtlich dem Art. 2 I GG zurechnet. Soweit eine nähere Begründung dieser Ansicht nicht gegeben wird⁵⁾, muß man annehmen, daß belastende Wirtschaftslenkungsmaßnahmen nicht als objektiv berufsbezogene Regelung⁶⁾ angesehen und - da aber grundrechtlich die Freiheit von solchen Maßnahmen gewährleistet sein soll⁷⁾ - d e s h a l b an den in Art. 2 I GG mitgeschützten Teil- (Grund-)rechten der Wettbewerbs-, Wirtschafts- oder Unternehmensfreiheit gemessen werden.

- 1) Bachof Freiheit des Berufs, GR III/1 S. 199; Hamann-Lenz GG (3) Art. 12 Anm. B 6 c (S. 265).
- 2) Bellstedt Wirtschaftslenkung durch Steuern S. 82 ff.; ders. Subventionen, in: DÖV 1961 S. 165 f.; Dürig, in: Maunz-Dürig-Herzog GG Art. 2 I Rdnr. 48; Pöttgen Verfassungsrechtliche Grenzen S. 65 ff.; BVerwG v. 30.8.1968 (BVerwGE 30, 191/198); v. 17.1.1958 (BVerwGE 6, 134/139).
- 3) Ipsen Rechtsfragen der Wirtschaftsplanung, in: Planung II S. 94 ff.; ders. Verw.d.Subv., in: VVDStRL 25 (1967) S.302.
- 4) E.R.Huber Der Streit um das Wirtschaftsverfassungsrecht, in: DÖV 1956 S. 135; ders. Marktinformationsverfahren u. GG, in: Kooperative Marktinformation S. 50; vgl. allerdings auch ders. WiVR I (2) S. 661 und neuerdings: Grundgesetz u. wirtschaftl. Mitbestimmung S. 25.
- 5) Vgl. etwa die unter Fußn. 2 Genannten.
- 6) Vgl. dazu BVerfG Beschl. v. 30.10.1961 (BVerfGE 13, 181/186).
- 7) Daß die persönliche Entfaltungsfreiheit insgesamt auch auf wirtschaftlichem Gebiet gilt, wird heute von der überwiegenden Lehre u. Rechtsprechung vertreten, vgl. Dürig, in: Maunz-Dürig-Herzog GG Art. 2 I Rdnr. 11 mit weit. Nachw.; auch das Bundesverfassungsgericht geht als selbstverständlich davon aus, vgl. U.v. 20.7.1954 (BVerfGE 4, 7/15); Beschl.v. 3.12.1958 (BVerfGE 9, 3/11); Beschl.v. 16.5.1961 (BVerfGE 12, 341/347).

Ipsen¹⁾ nimmt an, daß nur die als eigenständige Teilfreiheit in Art. 2 I GG gewährleistete Wirtschaftsfreiheit der "Neuartigkeit und Eigenständigkeit hoheitlicher Wirtschaftsplanung" dogmatisch adäquat Rechnung trägt und das "Anliegen, die Wirtschaftsfreiheit des Einzelnen grundrechtlich zu erfassen", verfassungsrechtlich einwandfrei erledigen kann. Zwar bildeten Vertrags-, Vereinigungs-, Berufswahl- und Berufsausübungsfreiheit, ferner das Eigentum und die in Art. 15 GG umgrenzte Freiheit von Vergemeinschaftung funktionell die Voraussetzung privaten Wirtschaftens. Das Grundrecht der Wirtschaftsfreiheit könne sich jedoch nicht in der Addition oder Einzelausprägung der Einzelgrundrechte erschöpfen, sondern müsse als unternehmerische Dispositionsfreiheit als solche und ohne substantielle Artikulation kraft Eigentum, Beruf, Vertragsfreiheit usw. verstanden werden.

Diese Argumentation vernachlässigt die Grundsätze über das Verhältnis der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 I GG) zu den besonderen Grundrechtsbestimmungen. Die Einzelgrundrechte, die nach den geschichtlichen Erfahrungen dem Zugriff der öffentlichen Gewalt besonders ausgesetzte Lebensbereiche menschlicher Betätigung schützen, schließen für ihren Bereich die Anwendung des Art. 2 I GG aus²⁾. Es ist sinnvoll und ratsam, zunächst eine extensive Interpretation der benannten Einzelfreiheitsrechte vorzunehmen, bevor auf die größere Unbestimmtheit des Art. 2 I GG zurückgegriffen wird³⁾. Zur inhaltlichen Ausfüllung und zur Ermittlung der Schranken der "Wirtschaftsfreiheit" müßten ohnehin die Einzelgrundrechte ständig herangezogen werden. Denn würde man es unterlassen, sich an diesen vom Grundgesetzgeber aufgestellten Wertmaßstäben zu orientieren - dabei sollte nicht übersehen werden, daß nicht nur die vielgenannten Art. 3, 12, 14, 15 GG, sondern weit-

1) Rechtsfragen der Wirtschaftsplanung, in: Planung II S. 94 ff.

2) BVerfG U. v. 16.1.1957 (BVerfGE 6, 32/37); Beschl. v. 14.7.1959 (BVerfGE 10, 55/58).

3) Vgl. Dürig, in: Maunz-Dürig-Herzog GG Art. 2 I Rdnr. 11; Dicke Verfassungsrechtliche Möglichkeiten S. 109.

aus die meisten Grundrechte auch etwas für die wirtschaftliche Freiheit bedeuten -, bestünde erneut die Gefahr, den Art. 2 I GG mit wirtschaftspolitischer Ideologie zu überfrachten¹⁾, nachdem zunächst die Institutionalisierung von Wirtschaftsmodellen auf dem Wege über Art. 2 I GG aus der Welt geschafft zu sein scheint.

c) Wettbewerbsfreiheit als Folge freier beruflich-wirtschaftlicher Betätigung

Da die herrschende Meinung eine befriedigende Begründung für die Notwendigkeit der Heranziehung des Art. 2 I GG als Aufanggrundrecht gegenüber belastenden Wirtschaftslenkungsmaßnahmen nicht geben kann, besteht weiterhin die Frage, inwieweit die Freiheit wirtschaftlicher Betätigung von speziellen Grundrechten, insbesondere Art. 12 I GG gewährleistet wird. Da Wirtschaftslenkungsakte nur in Ausnahmefällen den totalen Ausschluß wirtschaftlicher Betätigung zur Folge haben und außerdem - wie oben²⁾ bereits nachgewiesen - für diese Fälle Art. 12 I GG nach allgemeiner Ansicht einschlägig ist, muß hier hauptsächlich untersucht werden, welchen Schutz das Grundrecht der Berufsfreiheit dem "Wie" - also der Modalitätsverwirklichung wirtschaftlicher Betätigung - zu geben vermag.

Für diese Untersuchung bedeutungsvoll ist der Begriff des Berufs. Er umfaßt grundsätzlich jede sinnvolle, erlaubte, in selbständiger oder unselbständiger Form ausgeübte Tätigkeit, die jemand zur Grundlage seiner Lebensführung macht³⁾. Das Grundrecht der Berufsfreiheit zielt also allgemein auf den Schutz der wirtschaftlich sinnvollen Arbeit; es sieht sie allerdings als Beruf, d.h. in ihrer Beziehung zur Persönlichkeit des Menschen⁴⁾. Diese weite Auslegung des "Berufs" führt zwangsläufig zu einer substantiell allgemeinen Freiheit im

1) Zacher Wirtschaftsverfassung, in: Böhm-Festschrift S. 97.

2) III 1, S. 143.

3) BVerfG U. v. 11.6.1958 (BVerfGE 7, 377/397); Beschl. v. 17. 7.1961 (BVerfGE 13, 97/104 ff.).

4) BVerfG U. v. 11.6.1958 (BVerfGE 7, 377/397).

Bereich wirtschaftlicher Betätigung, die auch die unternehmerische Freiheit in ihren jeweiligen sachlichen Bezügen mitumfaßt¹⁾.

Die so verstandene Berufsfreiheit begreift die beruflich-wirtschaftliche Betätigung nicht nur in der Substanzverwirklichung, sondern grundsätzlich auch in der Modalitätsverwirklichung eines Berufs²⁾. Ihre Bedeutung liegt in dem Anspruch "auf Freihaltung von jedem Zwang in der gesamten beruflichen Betätigung"³⁾. Eine solche Freiheit beruflich-wirtschaftlicher Betätigung besteht nur dann, wenn der Einzelne unbeeinflußt von staatlichen Maßnahmen zu seinem Konkurrenten in Wettbewerb treten und diesen aufgrund beiderseits unverfälschter Leistung übertreffen kann, und wenn der Staat nur im Rahmen der gemeinschaftsbezogenen Vorbehalte die Wettbewerbsverhältnisse freiheitsbeschränkend verändern darf. Das bedeutet also: notwendige Folge der Gewährleistung aus Art. 12 I GG ist die Wettbewerbsfreiheit⁴⁾. Deren soziologische Komponente - im Verhältnis zum Staat gesehen - ist der

- 1) Vgl. Dicke Verfassungsrechtliche Möglichkeiten S. 108; Hamann-Lenz GG (3) Art. 12 Anm. B 6 c (S. 265); Über Freiheit des Berufs S. 82.
- 2) v. Mangoldt-Klein BGG (2) Art. 12 Anm. IV 2 b (S. 371); vgl. auch BVerfG U. v. 11.6.1958 (BVerfGE 7, 377/401) und Über Freiheit des Berufs S. 104 f., 137, 191.
- 3) Über a.a.O. S. 82.
- 4) So bereits Über Freiheit des Berufs (1952) S. 147; ferner: Heinze Autonome und heteronome Verteilung S. 86; ders. Rechtsfragen d. gesetz. Investitionszulage, in: BB 1971 S. 260; Hoffmann Die Verstaatlichung von Berufen, in: DVBl. 1964 S. 461; Scholz Wettbewerbsrecht und öffentliche Hand, in: ZfdgHR Bd. 132 (1969) S. 105 f.; ders. Wirtschaftsaufsicht und subjektiver Konkurrentenschutz S. 128 f.; unentschieden: Maunz, in: Maunz-Dürig-Herzog GG Art. 12 Rdnr. 11, 98.

"freie Wettbewerb", der als potentieller Ausübungserfolg der Wettbewerbsfreiheit ein mittelbares Verfassungsgut darstellt¹⁾.

d) Ansicht des Bundesverfassungsgerichts

Das Ergebnis dieser Untersuchung zur Freiheit beruflich-wirtschaftlicher Betätigung wird teilweise durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bestätigt. Das Gericht lehnt die Beschränkung des Art. 12 I GG auf den Schutz der Gewerbefreiheit i.e.S. ab und mißt wirtschaftslenkende Normen, die die wirtschaftliche Entfaltungsfreiheit von Unternehmern einschränken, als Berufsausübungsregelung am Maßstab des Art. 12 I GG: so den Genehmigungsvorbehalt für den Außenhandel im Falle eines Weinhändlers²⁾, desgleichen auf dem Gebiet des Interzonenhandels für einen Großhandelskaufmann³⁾, oder die Anbaubeschränkung für Winzer⁴⁾ bzw. das Erweitungsverbot für Mühlenbesitzer⁵⁾. Daß Art. 12 I GG auch die Freiheit beruflich-wirtschaftlicher Betätigung gewährleistet, ist offenbar auch die Ansicht des Bundesverfassungsgerichts, wenn es feststellt, daß der Staat bei der Regelung der Berufsausübung umso stärker gebunden ist, "je mehr er in die allgemeine wirtschaftliche Dispositionsfreiheit des Unternehmers eingreift"⁶⁾.

1) Scholz Wettbewerbsrecht und öffentliche Hand, in: ZfdgHR Bd. 132 (1969) S. 107; Hans H. Klein Teilnahme des Staates S. 112; daß Art. 12 I GG den Wettbewerb "garantiert", erkennen auch Nippérdey-Wiese Freie Entfaltung der Persönlichkeit, GR IV/2 S. 889 an; zu weitgehend ("institutionelle Garantie der Wettbewerbswirtschaft"): Thieme Berufsfreiheit und Verwaltungsmonopole, in: JZ 1961 S. 281.

2) Beschl. v. 21.3.1961 (BVerfGE 12, 281/294 f.).

3) Beschl. v. 16.2.1965 (BVerfGE 18, 353/361).

4) Beschl. v. 14.2.1967 (BVerfGE 21, 150/160).

5) Beschl. v. 18.2.1968 (BVerfGE 25, 1/11 f.).

6) Beschl. v. 18.2.1968 (BVerfGE 25, 1/12); vgl. auch ebda. S. 11.

Ausübungsregelungen liegen nach Auffassung des Gerichts nicht nur bei Regelungen vor, die sich sachnah auf mehr technische Aspekte der Berufsbetätigung beziehen, sondern können auch durch allgemeine Mittel staatlicher Gewalt vorgenommen werden, die die berufliche Betätigung nicht unmittelbar zum Regelungsgegenstand haben. So heißt es im Beschluß zur Schankerlaubnissteuer¹⁾:

"Der Schutz des Einzelnen vor Beschränkungen seiner freien Berufswahl wäre aber nur unvollkommen gewährleistet, wollte man nur solche Vorschriften am Maßstab des Art. 12 Abs. 1 GG verfassungsrechtlich prüfen, die die berufliche Betätigung unmittelbar zum Gegenstand haben. Der besondere Freiheitsraum, den Art. 12 Abs. 1 GG sichern will, kann auch durch Vorschriften berührt werden, die infolge ihrer tatsächlichen Auswirkungen geeignet sind, die Freiheit der Berufswahl mittelbar zu beschränken, obwohl sie keinen unmittelbar berufsregelnden Charakter tragen."

Der enge Zusammenhang mit der Ausübung eines Berufs und eine objektiv berufsregelnde Tendenz reichen danach aus, um eine Norm an Art. 12 I GG zu messen. Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht andererseits die gesamte Marktordnung für die Milchwirtschaft einschließlich der Ausgleichsabgabe nach § 12 MFG²⁾ auf seine Vereinbarkeit mit Art. 2 I GG und der "Freiheit des Einzelnen, sein wirtschaftliches Verhalten nach Gutdünken einzurichten", untersucht³⁾. Indes scheint darin mehr ein einmaliges Abweichen zu liegen⁴⁾ und die hier zu Art. 12 I GG vertretene Ansicht dennoch bestätigt zu werden, wenn das Gericht mit seinen sonst nur zu Art. 12 I GG

1) V. 30.10.1961 (BVerfGE 13, 181/185 f.); ähnlich: BVerfG U. v. 22.5.1963 (BVerfGE 16, 147/162).

2) Milch- und Fettgesetz v. 10.12.1952 (BGBl. I S. 807).

3) BVerfG U. v. 27.1.1965 (BVerfGE 18, 315/327).

4) Die Entscheidung über die Mitfahrerzentralen (BVerfG Beschl. v. 7.4.1964, BVerfGE 17, 306/313) gibt für die Abgrenzung von Art. 12 I und 2 I GG bei beruflich-wirtschaftlicher Betätigung nichts her, da in dieser Entscheidung die allgemeine wirtschaftliche Handlungsfreiheit aus Art. 2 I GG nur für den privaten Bereich eines Kraftfahrzeugbesitzers in Frage stand. Zur erforderlichen Abgrenzung von privatem und beruflichem Bereich bei Art. 12 I GG vgl. besonders Hamann Dt. Wirtschaftsverfassungsrecht S. 85, 130.

gebrauchten Argumenten und Formulierungen die Rechtfertigung der Einschränkung mit den Worten prüft: "Diese Einschränkungen der wirtschaftlichen Betätigungsfreiheit sind aber zulässig, soweit überwiegende Gründe des Gemeinwohls die Einführung einer Marktordnung rechtfertigen oder gar gebieten"¹⁾.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß die weite Auslegung des Berufsbegriffs zwangsläufig zu einer substanziell allgemeinen Freiheit im Bereich wirtschaftlicher Betätigung führt und auch die unternehmerische Freiheit mitumfaßt. Die so verstandene Freiheit beruflich-wirtschaftlicher Betätigung begreift den Anspruch des Einzelnen in sich, grundsätzlich unbeeinflußt von staatlichen Maßnahmen zu seinem Konkurrenten in unverfälschten Wettbewerb treten zu können. Die Wettbewerbsfreiheit ist also eine notwendige Folge der Gewährleistung aus Art. 12 I GG.

2. Zulässigkeit der Ausschlußregelungen nach der Dreistufentheorie

Im Anschluß an diese Erkenntnis ist zu fragen, ob die Regelungen über die Versagung oder Entziehung von Förderungen nach dem FFG die Wettbewerbsfreiheit der ausgeschlossenen Produzenten, Verleiher und Filmtheaterbesitzer beeinträchtigen.

Wie bereits oben allgemein für staatliche Finanzzuwendungen erörtert²⁾, ermöglichen auch die Förderungshilfen den Empfängern die Aufnahme von Fremdmitteln zu normalen Kosten. Förderungsberechtigte Produzenten können daher schneller mit der Herstellung eines neuen Films beginnen, als wenn sie die Abdeckung ihres Eigenmittelanteils an der neuen Produktion

1) BVerfG U. v. 27.1.1965 (BVerfGE 18, 315/327).

2) Sub II, S. 140 f.

aus ihren laufenden Einnahmen von Vorproduktionen abwarten müßten. Es ist bereits nachgewiesen worden¹⁾, daß die nicht-förderungsberechtigten Konkurrenten hierauf in aller Regel reagieren müssen. Ihr Verhalten im marktwirtschaftlichen Wettbewerb, die Art und Weise des Hinarbeitens auf den Unternehmenserfolg und der Einsatz von Betriebsmitteln wird von der gesetzlichen Versagungs- und Entziehungsregelung im Filmförderungsgesetz wesentlich und zurechenbar mitbestimmt. Der enge Zusammenhang der Regelung über die Gewährung bzw. Versagung und Entziehung von Förderungshilfen mit der beruflichen Tätigkeit der Filmproduzenten ist offensichtlich; die vom Bundesverfassungsgericht²⁾ geforderte objektiv berufsregelnde Tendenz liegt darin, daß der Staat durch die Förderungshilfen nur die seiner Ansicht nach leistungsfähigen Unternehmen stärken, hingegen die weniger leistungsfähigen nicht erhalten wissen und damit die Rentabilitätsstruktur der gesamten Filmwirtschaft beeinflussen will³⁾. Wegen der Abhängigkeit des Verhaltens der nicht-förderungsberechtigten Konkurrenten im marktwirtschaftlichen Wettbewerb von den staatlichen Finanzmitteln für ihre Mitbewerber bzw. wegen des hierdurch bewirkten Zwangs zur Hinnahme von Einbußen liegt also in der Versagung oder Entziehung von Förderungshilfen eine Beeinträchtigung der Freiheit beruflich-wirtschaftlicher Betätigung in ihrer besonderen Ausprägung als Wettbewerbsfreiheit für die nicht-förderungsberechtigten Filmproduzenten (Tatbestände siehe oben I, S. 138 ff.)

Eine entsprechende Beeinträchtigung ihrer Wettbewerbsfreiheit erfahren die Verleiher (siehe oben I, S. 139), die sich an von der FFA zu fördernden Filmen trotz der Begünstigung gem.

1) Sub II, S. 140 f.

2) BVerfG Beschl. v. 30.10.1961 (BVerfGE 13, 181/186).

3) Vgl. dazu oben § 6 II 1 a) S. 72 ff.

§§ 7 XIII Nr. 4, 6 VI Satz 2 FFG i.V.m. § 2 der Richtlinie der FFA v. 13.11.1968 finanziell nicht beteiligen wollen oder können, dadurch, daß sie gezwungen sind, höhere Risiken bei der Finanzierung in Kauf zu nehmen, wenn sie ihren Marktanteil am Filmverleih aufrechterhalten wollen.

Ähnlich liegt es bei den Investitionshilfen für Filmtheaterbesitzer gem. § 14 FFG (siehe oben I, S. 140). Die Investitionshilfen kann zwar j e d e r Filmtheaterbesitzer erhalten, eine Differenzierung in der Höhe der Finanzhilfen wird aber nach dem Umsatz des Empfängers vorgenommen. Diejenigen Filmtheaterbesitzer, die absolut oder im Verhältnis zu ihrem Anteil am Aufkommen an der Filmabgabe weniger Mittel bekommen, müssen - um Umsatzvorsprung bzw. Marktanteil gegenüber den mehrbegünstigten Mitbewerbern zu erhalten - möglicherweise Investitionsentscheidungen vornehmen, die sie sonst nicht getroffen hätten.

Durch die Versagung bzw. die Entziehung der Förderungshilfen für Produzenten, der Begünstigung für mitfinanzierende Verleiher und der Investitionshilfen für Filmtheaterbesitzer zwingt also der Staat unter gezielter Ausnutzung des Marktmechanismus die an einer Förderung zwar interessierten, aber davon ausgeschlossenen Filmwirtschaftler zu einem bestimmten wirtschaftlichen Verhalten oder zur Hinnahme von Einbußen. Da die Freiheit beruflich-wirtschaftlicher Betätigung als Modalitätsverwirklichung der Berufsfreiheit jede betriebliche und unternehmerische Einzelentscheidung umfaßt, werden durch die Förderungshilfen nach dem FFG die nicht-förderungsberechtigten Produzenten, Verleiher und Filmtheaterbesitzer in ihrer Wettbewerbsfreiheit als einer besonderen Ausprägung des Grundrechts aus Art. 12 I GG beeinträchtigt.

Die Vereinbarkeit einer solchen Berufsregelung mit Art. 12 I GG beurteilt sich nach der von Rechtsprechung und Schrifttum

allgemein anerkannten Dreistufentheorie des Bundesverfassungsgerichts¹⁾. Rechtlicher Maßstab für die Regelungsbefugnis des Gesetzgebers ist danach - wegen der grundsätzlichen Freiheitsvermutung des Grundgesetzes - das Prinzip der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit im Hinblick auf das Gemeinwohl. Bei der Anwendung dieses Maßstabes ist je nach der Art der Regelung (Beschränkung) zu differenzieren. Es ist zu unterscheiden zwischen Regelungen der reinen Berufsausübung (1. Stufe) und subjektiven (2. Stufe) oder objektiven (3. Stufe) Berufszulassungsregelungen. Der genannte Maßstab gilt infolge einer speziellen Abwägung zwischen dem Freiheitsanspruch des Einzelnen einerseits und der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der Regelung zugunsten des Gemeinwohls andererseits für jede der drei Regelungsarten unterschiedlich streng.

Wendet man diese rechtlichen Grundsätze auf die Förderungshilfen nach dem FFG an, so ist fraglich, ob sich nicht für einige Produzenten, Verleiher und Filmtheaterbesitzer in der heutigen filmwirtschaftlichen Situation die Versagung oder Entziehung der Förderung zugleich als Bedingung ihrer weiteren beruflich-wirtschaftlichen Tätigkeit darstellt. Indessen kann nach der objektiven Gestaltung und Höhe der Förderungshilfen kaum angenommen werden, daß ein Ausschluß es einem Filmwirtschaftler in aller Regel unmöglich macht, den gewählten Beruf weiterhin auszuüben, was für die Annahme einer Berufswahlregelung erforderlich wäre²⁾. Die Förderungshilfen stellen damit Berufsausübungsregelungen dar, die nur im Rahmen des Vorbehalts des Art. 12 I 2 GG gerechtfertigt werden können.

3. Vorbehalt der Ausübungsregelung (Art. 12 I 2 GG)

Die verfassungsrechtliche Unzulässigkeit einer unbeschränkten Regelung der Berufsausübung gem. Art. 12 I 2 GG ergibt sich

1) BVerfG in st. Rspr. seit U v. 11.6.1958 (BVerfGE 7, 377/397 ff.); Beschl. v. 17.7.1961 (BVerfGE 13, 97/104 ff.); Bachof Freiheit des Berufs, GR III/1 S. 212 ff.

2) BVerfG Beschl. v. 30.10.1961 (BVerfGE 13, 181/187).

bereits daraus, daß Berufswahl und Berufsausübung nicht - etwa als zeitliche Phasen des Berufslebens - streng voneinander getrennt werden können, sondern vielmehr zusammen das einheitliche Grundrecht der Berufsfreiheit, betrachtet von verschiedenen Blickpunkten her, darstellen¹⁾. Zur Ermittlung der Grenzen des Vorbehalts der Berufsausübungsregelung ist davon auszugehen, "daß nach der Gesamtauffassung des Grundgesetzes die freie menschliche Persönlichkeit der oberste Wert ist", und "diese Freiheit nur insoweit eingeschränkt werden darf, als es zum gemeinen Wohl unerlässlich ist"²⁾ und sie nicht in ihrem Wesensgehalt angetastet wird³⁾. Hieraus ergibt sich einmal, daß "ein letzter unantastbarer Bereich menschlicher Freiheit besteht, der der Einwirkung der gesamten öffentlichen Gewalt entzogen ist"⁴⁾. Aus der grundsätzlichen Freiheitsvermutung folgt zum anderen, daß zur Erhaltung größtmöglicher Freiheit das Grundrecht auch außerhalb seines Kernbereichs⁵⁾ nur unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit eingeschränkt werden darf⁶⁾.

Die Freiheit der Berufsausübung ist die Ausprägung der allgemeinen persönlichen Freiheit auf beruflichem Gebiet⁷⁾. Wendet man die obigen Grundsätze zur Freiheitsvermutung bei der Ermittlung des Umfangs der Freiheit der Berufsausübung an, so ergibt

- 1) Vgl. BVerfG U. v. 11.6.1958 (BVerfGE 7, 377/401); v. Mangoldt-Klein BGG (2) Art. 12 Anm. IV 2 (S. 270); Über Freiheit des Berufs S. 105 f.
- 2) BVerfG U. v. 11.6.1958 (BVerfGE 7, 377/405); Beschl. v. 17.7.1961 (BVerfGE 13, 97/104 f.); grundl. bereits Über Freiheit des Berufs S. 27 f.; vgl. ders. Arbeitszwang, Festschrift für Schack S. 175.
- 3) BVerfG U. v. 16.1.1957 (BVerfGE 6, 32/41).
- 4) BVerfG U. v. 16.1.1957 (BVerfGE 6, 32/41).
- 5) Gorny Verbindlichkeit der Bundesgrundrechte S. 154.
- 6) BVerfG Beschl. v. 15.12.1965 (BVerfGE 19, 342/348 f. "als es zum Schutz öffentlicher Interessen unerlässlich ist").
- 7) BVerfG Beschl. v. 17.7.1961 (BVerfGE 13, 97/104).

sich, daß die Formel von der Rechtfertigung der Einschränkung dieses Grundrechts durch "jede zweckmäßige Erwägung des Gemeinwohls" in dieser allgemeinen Bedeutung nicht zutreffend ist. Das Bundesverfassungsgericht hat zwar erstmalig im Apotheken-Urteil¹⁾ davon gesprochen, daß die Freiheit der Berufsausübung beschränkt werden könne, "soweit vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls es zweckmäßig erscheinen lassen". Diese Feststellung im Rahmen der Darlegung der 3 Stufen ("Stufentheorie") macht das Gericht jedoch in unmittelbarem Anschluß an die grundsätzliche Freiheitsvermutung, wonach jede Freiheit nur insoweit eingeschränkt werden darf, "als es zum gemeinen Wohl unerläßlich ist". Es kann deshalb schwerlich daran gezweifelt werden, daß bereits hier mit "zweckmäßig" eine milde Form der "Notwendigkeit" gemeint war, die somit auch für die 1. Stufe gilt.

Diese Erkenntnis wird durch die spätere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 12 GG voll bestätigt. Danach gilt die Differenzierung der Stufentheorie, die das Ergebnis strikter Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ist, auch für den Bereich der Berufsausübung²⁾. Ein empfindlicher Eingriff in die Freiheit der Berufsausübung kann "nicht mehr mit jeder vernünftigen Erwägung des Gemeinwohls gerechtfertigt werden, sondern nur mit Interessen des Gemeinwohls, die so schwer wiegen, daß sie den Vorrang vor der Berufsbehinderung der Unternehmer verdienen"³⁾. Bei einschneidender Wirkung auf die Berufsausübung kann ein Eingriff sogar nur "durch wichtige Gründe des gemeinen Wohls" gerechtfertigt sein⁴⁾. Die Anforderungen an die Dringlichkeit der öffentlichen Interessen

1) U. v. 11.6.1958 (BVerfGE 7, 377/405); ähnlich: Beschl. v. 7.1.1959 (BVerfGE 9, 73/79).

2) BVerfG U. v. 23.3.1960 (BVerfGE 11, 30/42); U. v. 13.2.1964 (BVerfGE 17, 232/242); Beschl. v. 18.12.1968 (BVerfGE 25, 1/12).

3) BVerfG U. v. 22.5.1963 (BVerfGE 16, 147/167); zustimmend: VGH Kassel v. 14.1.1965 (DVBl. 1966 S. 752/754).

4) BVerfG U. v. 4.3.1964 (BVerfGE 17, 269/276).

hängen also ab von dem Maß der Einschränkung der Freiheit der Berufsausübung¹⁾. Die Anforderungen sind geringer, je mehr sich der Staat auf rein technische, von der Sache her gebotene und schon darum den Berufsangehörigen zumutbare Regelungen beschränkt; sie sind umso stärker, je mehr in die allgemeine wirtschaftliche Dispositionsfreiheit des Unternehmers eingegriffen wird²⁾.

Es ist deshalb im folgenden das Maß der Beschränkung für den Einzelnen und die Notwendigkeit der Regelung zum Schutz der Allgemeinheit sorgfältig abzuwägen³⁾.

4. Filmförderungsgesetz zwischen Wettbewerbsfreiheit und Gemeinwohl

a) Kriterien des öffentlichen Interesses

Betrachtet man die Filmindustrien in den einzelnen Ländern, so muß man feststellen, daß diese nur auf sehr großen und homogenen Märkten (z. B. die USA) aus eigener Kraft leben und expandieren können. In den meisten Ländern der Welt mit einer 'Spielfilm- und Kulturfilmproduktion von einiger Bedeutung wird die Filmwirtschaft mit staatlicher Unterstützung am Leben gehalten⁴⁾. Insofern ist bereits erörtert worden, daß auch das Filmförderungsgesetz die Sicherung der Existenz einer nationalen Filmwirtschaft auf breiter Grundlage bezweckt⁵⁾. Es stellt sich die Frage, welche Kriterien des öffentlichen Interesses am

1) BVerfG U. v. 23.3.1960 (BVerfGE 1, 30/43); U. v. 13.2.1964 (BVerfGE 17, 232/242).

2) BVerfG Beschl. v. 18.12.1968 (BVerfGE 25, 1/12).

3) Vgl. BVerfG U. v. 23.3.1960 (BVerfGE 11, 30/42); Beschl. v. 7.4.1961 (BVerfGE 13, 97/104 f.); allgemein: BVerfG U. v. 5.8.1966 (BVerfGE 20, 150/159); zur Konkretisierung von Grundrechtsgrenzen durch das "Wohl der Allgemeinheit" siehe besonders Häberle "Gemeinwohljudikatur" u. BVerfG, in: AöR Bd. 95 (1970) S. 96 ff. (103).

4) Vgl. Bafite Grundlinien einer "gemeinschaftlichen" Politik, in: UFITA Bd. 57 (1970) S. 109; Toussaint (103.) BT-Sitzung v. 14.4.1967 (StenBer. S. 4819).

5) S. oben § 6 II 1, S. 71 ff.

Fortbestand einer deutschen Filmindustrie deren Existenz zu einem Gemeinwohlgut machen und daher bei einer Abwägung im Rahmen des Art. 12 I 2 GG zu berücksichtigen sind.

Ein wirtschaftspolitisches Interesse besteht zunächst an der Erhaltung des Industrie-, Handels- und Dienstleistungszweiges Filmwirtschaft, sei deren Anteil am Bruttosozialprodukt auch noch so klein und die Zahl der Arbeitsplätze insgesamt gering. Das Bundesverfassungsgericht¹⁾ geht zu Recht ohne verfassungsrechtliche Begründung von der Gemeinwohleigenschaft einer gesunden Volkswirtschaft aus²⁾. Der Staat, der im Rahmen der verfassungsrechtlichen Grenzen Verantwortung für die Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft trägt, hat auch die Pflicht, die inländischen Unternehmer nach Möglichkeit und Zweckmäßigkeit vor wettbewerbsverzerrenden Maßnahmen ausländischer Staaten und evtl. auch vor natürlichen Standortvorteilen ausländischer Volkswirtschaften zu schützen. Allerdings kommt der bloßen Erhaltung der Arbeitsplätze nicht die maßgebliche Bedeutung zu. Bei der Beratung des Filmförderungsgesetzes und auch vorher in der öffentlichen Diskussion ist mehr der wirtschaftspsychologische Wert der nationalen Filmproduktion betont worden. Der Film besitzt eine große meinungsbildende Kraft. Seine Werbewirkung zugunsten einer bestimmten Zivilisation verhindert im Inland eine einseitige Beeinflussung durch ausländische Filme und bringt im Ausland die Bevölkerung in Kontakt mit dem Herkunftsland und seiner Wirtschaft. Ein Slogan der Amerikaner, der die Funktion des Films als Wirtschaftswerbung großen Stils veranschaulicht, heißt: Die Ware folgt dem Film³⁾.

Darüberhinaus sollen die Förderungshilfen die Filmwirtschaft auf eine gesunde ökonomische Basis stellen und sie dadurch instandsetzen, die öffentlichen Interessen am Film auf kulturel-

1) Urteil v. 13.11.1957 (BVerfGE 7, 175/180 f.); vgl. in diesem Zusammenhang auch Beschl. v. 14.2.1967 (BVerfGE 21, 150/155 f.), wonach es "keiner weiteren Begründung" (bedarf), "daß die Erhaltung der besonderen Qualität des deutschen Weines, die Sicherung seines Absatzes und der Schutz des einheimischen Winzerstandes legitime wirtschaftspolitische Ziele sind".

2) Vgl. im einzelnen Häberle "Gemeinwohlsjudikatur" u. BVerfG, in: AöR Bd. 95 (1970) S. 92 Fußn. 20 und passim.

3) Bafile Grundlinien einer "gemeinschaftlichen" Politik, in: UfITA Bd. 57 (1970) S. 130; vgl. auch Brennecke Staat und Filmwirtschaft S. 176.

lem und staatspolitischem Gebiet zu befriedigen¹⁾. Der Film dient der kulturellen Selbstdarstellung eines Volkes und ist ein bedeutendes künstlerisches Ausdrucksmittel, auf dessen Funktion als Kulturträger und Mittel zur Sympathiewerbung im Ausland kein Volk verzichten kann. In der geistigen Auseinandersetzung mit Angehörigen anderer Gesellschaftsformen spielt er deshalb eine wichtige Rolle.

b) Rechtfertigung der Beeinträchtigung der Wettbewerbsfreiheit

aa) Versagung und Entziehung der Förderung für nicht-deutsche Filme

Bei der Abwägung dieser öffentlichen Interessen an der Filmförderung mit dem Grundrecht auf Wettbewerbsfreiheit nicht-förderungsberechtigter Produzenten ist festzuhalten, daß die Förderungshilfen sich nicht als rein technische, von der Sache her gebotene Regelungen der Berufsausübung auswirken, sondern durchaus in die allgemeine wirtschaftliche Dispositionsfreiheit des Unternehmers eingreifen²⁾.

Die nach Sinn und Zweck des Filmförderungsgesetzes wichtigste Differenzierung zwischen Empfängern von Finanzmitteln und nicht berechtigten Produzenten erfolgt durch den Ausschluß (Versagung oder Entziehung) jener Filmhersteller von den Begünstigungen die nicht-deutsche (Referenz- oder zu fördernde) Filme herstellen. Soweit diese Produzenten als Deutsche Träger des Grundrechts aus Art. 12 I GG sind, handelt es sich um eine schwerwiegende Beeinträchtigung ihrer Wettbewerbsfreiheit. Andererseits hat die Filmförderung nach dem FFG nur dann einen Sinn, wenn der Ausschluß dieser Gruppe von den Förderungsmitteln möglich ist. Das oben beschriebene wirtschafts-, kultur- und staatspolitische Interesse am Film zielt auf nationale

1) Vgl. dazu Schriftl. Bericht des Ausschusses für Wissenschaft, Kulturpolitik und Publizistik v. 16.11.1967 (BTDrucks. V/2290 S. 1 f.).

2) Vgl. auch oben III, 2 und 3, S. 151 ff.

Filme, d.h. solche, die in gewisser Weise als zum deutschen Kulturkreis zugehörig erkannt werden. Die Kriterien für die diesbezügliche Abgrenzung finden sich in § 7 III bis VI FFG. Aus den oben dargelegten Gründen verzichtet keine Kulturnation - und sei es wie in den USA wegen der wirtschaftlich günstigen Lage der Filmwirtschaft nur ideell - auf die Unterstützung der Filmwirtschaft. Nach den Erfahrungen mit der staatlichen Filmförderung nach 1945¹⁾ erschien für den Gesetzgeber das Mittel finanzieller Zuwendungen zu Recht geeignet und erforderlich. Mögen aus heutiger Sicht auch andere Mittel ebenso wirksam sein oder eine notwendige Ergänzung darstellen, auf finanzielle Zuwendungen kann man derzeit und voraussichtlich auch zukünftig nicht verzichten, wenn man die Filmwirtschaft als solche erhalten wissen will. Die ausschließliche Förderung deutscher Filme und damit die Versagung oder Entziehung der Förderung für Produzenten nicht-deutscher Filme dient also dem öffentlichen Zweck der Filmförderung und ist zur Zweckerreichung notwendig.

Verhältnismäßig ist der Ausschluß nicht-deutscher Filme von der Förderung, wenn er in einem angemessenen Verhältnis zur Zielsetzung steht, d.h. für die Ausgeschlossenen nicht unzumutbar ist, sie nicht übermäßig belastet²⁾. Es ist nicht ersichtlich, daß der Gesetzgeber ein schärferes Mittel zur Erreichung der angestrebten Zwecke wählte, als die sie legitimierenden öffentlichen Interessen es erfordern. Da das Aufkommen aus der Filmabgabe - wie sich vor der Novellierung des FFG gezeigt hat - nicht ausreicht, um das öffentliche Interesse an der Filmförderung völlig zu befriedigen, ist der Ausschluß für Filmwirtschaftler, deren Förderung aufgrund sachgemäßer Erwägungen nicht im öffentlichen Interesse liegt, zumutbar.

Die Versagung bzw. Entziehung von Förderungsmitteln nach dem FFG gegenüber Produzenten nicht-deutscher Filme und die damit verbundene Beeinträchtigung ihrer Wettbewerbsfreiheit erscheint

1) S. o. §§ 2 und 3, S. 6 ff.

2) Zum Grundsatz der Verhältnismäßigkeit: BVerfG U. v. 4.3.1964 (BVerfGE 17, 269/279 f.), Beschl. v. 14.12.1965 (BVerfGE 19, 330/337).

somit durch überwiegende Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt und verhältnismäßig.

bb) Mindestbruttoverleiheinspiel

Die Frage nach der Zulässigkeit der Versagung oder Entziehung von Förderungshilfen stellt sich ferner hinsichtlich derjenigen Produzenten, die wegen der Voraussetzung der Mindestbruttoverleiheinnahmen (§ 8 FFG) keinen Grundbetrag und - da die Zusatzförderung die Grundförderung voraussetzt¹⁾ - auch keinen Zusatzbetrag erhalten. Der Ausschluß von der Förderung wurde bei den Beratungen damit begründet, daß "es im Rahmen eines wirtschaftsfördernden Gesetzes nicht vertretbar ist, auf einen gewissen finanziellen Mindesterfolg des Referenzfilms zu verzichten"²⁾. Die Begründung erscheint zutreffend bei Filmen, die außer der Einspielsumme keinerlei sonstige Qualifikationen aufzuweisen haben und durch das Mindesteinspiel von DM 500.000 wenigstens ihre Publikumsrelevanz belegen können.

Bedenken gegenüber einer solchen Argumentation bestehen aber hinsichtlich der prädikatisierten Filme. Zwar gilt für diese Filme eine auf DM 300.000 verminderte Mindesteinspielsumme. Es fragt sich jedoch, ob die Versagung bzw. Entziehung der Förderung für prädikatisierte Filme, deren Verleiheinnahmen unterhalb der Grenze des Mindesteinspiels liegen, nicht sogar dem öffentlichen Zweck des FFG widerspricht, oder ob nicht - mit anderen Worten - das öffentliche Interesse am Fortbestand einer nationalen Filmwirtschaft die Förderung prädikatisierter Filme geradezu fordert. Immerhin steht doch fest, daß für die Sympathiewerbung im Ausland und für das kulturelle Leben die prädikatisierten Filme überwiegend wertvoller sind als die auf den inländischen Massenkonsum zugeschnittenen ertragreichen "Kurbrenner". Außerdem ist gerade bei den künstlerisch ambitionierten Filmen eine Erfassung der Marktchancen mit ratio-

1) Zu der Ausnahmeregelung des § 9 FFG vgl. § 10, S. 136 f.

2) Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Wissenschaft, Kulturpolitik und Publizistik v. 16.11.1967 (BTDrucks. V/2290 S. 4).

nalen Mitteln nur unzureichend durchführbar. Der wirtschaftliche Erfolg solcher Filme stellt sich möglicherweise erst mit dem "Durchbruch" nach Ablauf der Zweijahresfrist ein. Ein geringeres Einspiel als das in § 8 II FFG für prädikatisierte Filme vorgesehene vermag demnach keine Auskunft über die Qualität eines künstlerisch anspruchsvollen Films zu geben und kann die Leistungsfähigkeit eines Filmproduzenten nur sehr einseitig im Hinblick auf Publikumswirksamkeit unter Beweis stellen.

Andererseits ist zu berücksichtigen, daß der Film ein Produkt aus Kunst u n d Wirtschaft darstellt. Der Umsatz als Maßstab zur Förderung eines Wirtschaftszweiges kann nicht grundsätzlich als ungeeignet bezeichnet werden. Das Filmförderungsgesetz soll der infolge von Wettbewerbsverzerrungen und -nachteilen in ihrer Existenz bedrohten Filmwirtschaft zu einer gesunden Struktur verhelfen. Betrachtet man dieses Ziel ausschließlich unter Rentabilitätsgesichtspunkten, so erscheinen umsatzstarke, aber künstlerisch anspruchslose Filme förderungswürdiger als inhaltlich ambitionierte Filme mit geringerem Einspiel. Vom Standpunkt der Freiheit beruflich-wirtschaftlicher Betätigung, die ja in erster Linie der Sicherung der materiellen Existenz dient, ist das nicht zu beanstanden. Insofern lassen sich keine Einwände dagegen erheben, daß die angesichts der Begrenztheit der Mittel erforderliche Auswahl der Förderungsempfänger am Maßstab des Umsatzes getroffen wird, dem eine Indikationsfunktion für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Unternehmers nicht abgesprochen werden kann.

Es ist auch keineswegs mit hinreichender Sicherheit festzustellen, daß eine an Rentabilitätsgesichtspunkten orientierte Filmförderung, indem sie den Kunstfilm aus dem Markt verdrängt, einer gesunden wirtschaftlichen Struktur der Filmwirtschaft auf Dauer mehr schadet als nützt. Ein solcher grundsätzlicher Widerspruch zu den Zielen der Filmförderung ergibt sich insbesondere deshalb nicht, weil das FFG in seiner Ausgestaltung inhaltliche Kriterien der Qualität in gewissen

Grenzen mitberücksichtigt und außerdem in seinem § 2 I Nr. 1 Halbs. 2 den Zusammenhang mit dem an künstlerischen Maßstäben der Auswahl sich orientierenden FFE ausdrücklich betont. Indem das FFG die gesamte Filmförderung des Bundes als Einheit sieht, mildert es die Benachteiligung des Kunstfilms. Insgesamt muß daher festgestellt werden, daß das öffentliche Interesse an der Erhaltung und Sicherung einer nationalen Filmwirtschaft den in der Versagung bzw. Entziehung von Förderungsmitteln liegenden Eingriff in die Wettbewerbsfreiheit von Produzenten prädikatisierter, aber nicht die Mindesteinspielvoraussetzungen erreichender Referenzfilme rechtfertigt. Von diesem Standpunkt aus, der eine gegenteilige Entscheidung im Rahmen der Kunstfreiheit selbstverständlich offenläßt, erscheint auch der spezielle Maßstab des Ausschlusses von der Förderung, wie er in § 8 II FFG seinen Ausdruck gefunden hat, nicht übermäßig belastend und daher verhältnismäßig.

cc) Weitere Tatbestände der Versagung oder Entziehung von Förderungshilfen

Eine weitere Gruppe von Produzenten wird von der Förderung nach dem FFG ausgeschlossen, weil ihre Referenz- und herzustellenden Filme gegen die Verfassung oder die Gesetze verstoßen, das sittliche oder das religiöse Gefühl verletzen oder von geringer Qualität sind (§§ 7 IX, 10 II, 11 I Nr. 1 FFG). Daß Filme, die gegen die Verfassung oder die Gesetze verstoßen, nicht gefördert werden, wird von der Verfassung vorausgesetzt und hat deshalb nur deklaratorische Bedeutung¹⁾. Darüberhinaus ist der Staat weder bei Subventionen noch bei Ausgleichszahlungen gezwungen, im Hinblick auf die Wettbewerbsfreiheit von Wertungen Abstand zu nehmen und nach dem "Gießkannenprinzip" zu handeln. Gerade bei der Filmförderung steht in den Augen eines großen Teils der Bevölkerung die Glaubwürdigkeit des Staates auf dem Spiel. Dieser muß in Verfolgung eines "ordre public" gewisse Grundlagen der menschlichen Gesellschaft achten, wobei ein Unterschied zwischen der Verbotswür-

1) Vgl. oben § 6 II 1 a), S.75 f.

digkeit eines Films, die von der FSK beurteilt wird, und der Förderungswürdigkeit durchaus gemacht werden kann.

Ähnlich verhält es sich mit dem Ausschluß der Produzenten von der Zusatzförderung, wenn deren Referenzfilme ein Prädikat der FBW nicht erzielt haben oder diesen die Bezeichnung "guter Unterhaltungsfilm" versagt wird. Der Gesetzgeber geht zu Recht davon aus, daß für eine dauerhafte Gesundung der Filmwirtschaft nicht nur kurzfristige Rentabilitätsgesichtspunkte maßgeblich sein dürfen, sondern auch der inhaltlich-formalen Qualität der Filmproduktion entscheidende Bedeutung zukommt. Es ist deshalb sinnvoll und erforderlich, nur den Produzenten besonders qualifiziert erscheinender Filme eine "Zusatz"-Förderung zu gewähren. Wenn auch der Wert der Bezeichnung als "guter Unterhaltungsfilm" in der öffentlichen Meinung sehr in Frage gestellt wird, so erscheint die Bevorzugung doch nicht von vornherein ungeeignet, der Filmwirtschaft die Erreichung der angestrebten Ziele zu ermöglichen.

Mit der ausschließlichen Förderung von prädikatisierten Kurzfilmen trägt der Gesetzgeber lediglich den Marktverhältnissen Rechnung. Es versteht sich von selbst, daß nach Sinn und Zweck des FFG nur solche Kurzfilme Förderungshilfen erhalten können, die marktmäßig verwertbar sind. Das ist aber zur Zeit nur bei prädikatisierten Kurzfilmen der Fall, da wegen der vergnügungssteuerrechtlichen Regelungen nur sie in den Filmtheatern gespielt werden.

Die übrigen oben (sub I, S. 138/139) genannten Versagungs- oder Entziehungstatbestände sind eng mit der ordnungsgemäßen Verfolgung des öffentlichen Zwecks des Ausgleichssystems verbunden und stellen notwendige und geeignete Voraussetzungen für die Zweckerfüllung dar.

Insgesamt ergibt sich deshalb, daß alle oben aufgeführten Tatbestände der Versagung oder Entziehung von Förderungshilfen als

Eingriffe in die Wettbewerbsfreiheit ausgeschlossener Produzenten von überwiegenden Gründen des Gemeinwohls gerechtfertigt werden. Sie sind weder unzumutbar noch übermäßig belastend und somit auch verhältnismäßig.

dd) Verleiher und Filmtheaterbesitzer

Nach dem oben Gesagten läßt sich nunmehr erkennen, daß auch die Verleiher, deren Konkurrenten durch Auflagen der Filmförderungsanstalt an die Empfänger von Förderungshilfen begünstigt werden, eine Beeinträchtigung ihrer Wettbewerbsfreiheit zugunsten übergeordneter Gemeinschaftsinteressen hinnehmen müssen, da die Begünstigung erheblich mitfinanzierender Verleiher von der Vergabe der Förderungshilfen abhängt und von dem gleichen öffentlichen Zweck getragen wird.

Die Investitionshilfen für Filmtheaterbesitzer unterscheiden sich von den Begünstigungen für Verleiher und von den Produzentenhilfen dadurch, daß nicht einigen Unternehmern Wettbewerbsvorteile für die Zukunft verschafft werden, sondern durch öffentliche Finanzmittel Hilfe zur Nivellierung der Qualität der technischen Einrichtungen gegeben wird. Indem also Theaterbesitzer mit geringerem Umsatz verhältnismäßig und evtl. absolut mehr Investitionshilfe erhalten als umsatzstärkere Unternehmer, werden bereits bestehende Wettbewerbsvorsprünge eingeplant. Ebenso wie die Verschaffung von Wettbewerbsvorteilen durch öffentliche Finanzmittel kann aber auch die Beseitigung von Wettbewerbsvorsprüngen durch den Vorbehalt des Art. 12 I GG gerechtfertigt sein. Wenn auch nicht zu verkennen ist, daß im letzteren Fall möglicherweise besonders tüchtige Unternehmer, die die angestrebten Maßnahmen bereits aus eigener Kraft verwirklicht haben, eben deshalb benachteiligt werden, so ist ein prinzipieller Unterschied zwischen den Alternativen doch nicht ersichtlich¹⁾. Das öffentliche Interesse am Bestehen

¹⁾ Anders wohl Heinze Autonome u. heteronome Verteilung S. 86, 89; nach BVerwG U. v. 30.8.1968 (BVerwGE 30, 191/198 f.) vermag die Wiederherstellung der Chancengleichheit zwischen Wirtschaftsunternehmen durch Subventionen den Eingriff in die Wettbewerbsfreiheit zu rechtfertigen.

eines Wirtschaftszweiges kann dahin gehen, ein breites Niveau leistungsfähiger Unternehmen zu haben. So benötigt gerade der Film eine große Anzahl technisch auf dem neuesten Stand befindlicher Vorführstellen. Dann erfordert der Gemeinschaftsvorbehalt aus Art. 12 I 2 GG von einigen Filmtheaterbesitzern, es hinzunehmen, daß zugunsten der Gesamtinteressen an der Filmwirtschaft allen übrigen Theaterbesitzern stärker zu einem gewissen Niveau ihrer Betriebseinrichtung verholfen wird.

IV. Schutz des Eigentums (Art. 14 GG)

Die Versagung bzw. die Entziehung von Förderungshilfen nach dem Filmförderungsgesetz kann nicht nur - wie oben dargelegt - die Freiheit beruflich-wirtschaftlicher Betätigung der nichtberechtigten Konkurrenten beeinträchtigen, sondern sie verletzen möglicherweise auch die Freiheit des Eigentums, indem sie Gewinne schmälern oder Verluste entstehen lassen und zur Umstellung oder Aufgabe eines Unternehmens führen.

1. Gewährleistungsrahmen

Art. 14 GG enthält die Garantie des Grundrechts der Eigentumsfreiheit im Sinne eines subjektiven öffentlichen Rechts des Einzelnen auf Eigentum¹⁾. Dieses Eigentumsfreiheitsrecht schützt nicht nur das zivilrechtliche Sacheigentum. Da die Existenzgrundlage der Bürger heute überwiegend auf nichtdinglichen Rechten beruht, müssen sämtliche privaten Vermögensrechte der Eigentumsgarantie unterstellt werden²⁾. Bereits das Reichsgericht³⁾ hat das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb in die Gewährleistung einbezogen. Während danach das Bundesverfassungsgericht⁴⁾ einschränkend formulierte, daß grundsätzlich nur ein Eingriff in die Substanz

1) v. Mangoldt-Klein BGG (2) Art. 14 Anm. II 6 (S. 415).

2) Werner Weber Eigentum und Enteignung, GR II S. 353; Hans J. Wolff VR I (7) S. 427 (§ 62 III a 3).

3) U. v. 27.5.1930 (RGZ 129, 146/148); v. 10.1.1933 (RGZ 139, 177/185 f.).

4) U. v. 29.11.1961 (BVerfGE 13, 225/229).

dieser Sach- und Rechtsgesamtheit Art. 14 GG verletzen könne, erstreckte der Bundesgerichtshof¹⁾ den enteignungsfähigen Unternehmensbereich auch auf die einzelnen Erscheinungsformen des Gewerbebetriebes, "wozu der gesamte gewerbliche Tätigkeitskreis gehört".

2. Dispositionsfreiheit des Eigentümers

Wohl im Anschluß an diese Entscheidung des BGH wird in der Literatur die Ansicht vertreten, Art. 14 GG gewährleiste neben dem Bestandsschutz auch die freie Verfolgung des erwerbswirtschaftlichen Unternehmenszweckes, also die Unternehmenstätigkeit mit den Unternehmensmitteln²⁾. Diese Ansicht macht eine Abgrenzung zu der in Art. 12 I GG geschützten Freiheit beruflich-wirtschaftlicher Betätigung erforderlich.

Es ist zutreffend, daß zum Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb auch die Möglichkeit gehört, von diesem Recht einen grundsätzlich beliebigen, privatrechtlichen Gebrauch zu machen. Der Umfang dieser aus Art. 14 GG abzuleitenden wirtschaftlichen Dispositionsfreiheit geht aber nicht so weit wie die unternehmerische Tätigkeit überhaupt. Entscheidendes Abgrenzungskriterium ist der unauflösbare Zusammenhang mit dem Vermögenswert des jeweils betroffenen Rechts. Daher ergibt sich aus Art. 14 GG eine freie Sachherrschafts- und Vermögensdisposition, wie sie zur Verwaltung des Vermögens und zur Nutzung des Gewerbebetriebs unerlässlich ist. Privatnützigkeit, grundsätzlich freie Nutzungs- und Verwendungsbefugnis gehören zu diesen unabdingbaren Voraussetzungen, um den Bestand des Eigentums und anderer vermögenswerter Rechte zu sichern. Die Freiheit darüber hinausgehender wirtschaftlicher Betätigung - also der Erwerbschutz - ist jedoch nur durch Art. 12 I GG gewährleistet und im Rahmen des Eigentumsschutzes nicht zu untersuchen.

1) U. v. 28.1.1957 (BGHZ 23, 157/163).

2) Vgl. besonders Bellstedt Subventionen, in: DÖV 1961 S. 167 f.; H. H. Klein Teilnahme des Staates S. 265 ff.

3. Substanzverlust

Es kann demnach hier nur interessieren, ob die Versagung und Entziehung von Förderungshilfen die S u b s t a n z¹⁾ der Gewerbebetriebe nichtberechtigter Unternehmer beeinträchtigen. Dies ist nicht bereits dann der Fall, wenn infolge staatlicher Maßnahmen eine Minderung der Rentabilität eintritt, da bloße Geschäftschancen nicht den Schutz dieses Artikels genießen²⁾. Die Grenze, an der die Chancenminderung in eine wirkliche Beeinträchtigung des Gewerbebetriebes als einem subjektiv öffentlichen Recht übergeht, kann nach formellen oder materiellen Kriterien bestimmt werden. Der allgemeine Streit über die Enteignungstheorien³⁾ kann hier jedoch auf sich beruhen, da die formellen (Einzelakt) und materiellen (Zumutbarkeit) Gesichtspunkte sich keineswegs ausschließen, sondern vielmehr ergänzen. Auch das Bundesverfassungsgericht⁴⁾ verwendet beide Kriterien gleichermaßen. Danach besteht Einigkeit, daß die Grenzen zulässiger Eigentumsbindung jedenfalls dann überschritten sind, wenn staatliche Maßnahmen den Betroffenen übermäßig belasten und seine Vermögensverhältnisse grundlegend beeinträchtigen⁵⁾. Das ist regelmäßig der Fall, sobald das Unternehmen eingestellt werden muß oder nur unter Inkaufnahme von Ver-

1) Vgl. BVerfG U. v. 29.11.1961 (BVerfGE 13, 225/229); BGH v. 30.5.1960 (MDR 1960 S. 745); Götz Wirtschaftssubventionen S. 276.

2) Ganz h. M.: vgl. BVerfG a.a.O. (BVerfGE 13, 225/229 f.); U. v. 22.5.1963 (BVerfGE 16, 147/187); BVerwG v. 30.8.1968 (BVerwGE 30, 191/199); BGH a.a.O., ebda; Ehlermann Wirtschaftslenkung S. 79 f.; Hamann Entschädigungsansprüche, in: BB 1962 S. 506; v. Mangoldt-Klein BGG (2) Art. 14 Anm. III 1 b (S. 425); Hans J. Wolff VR I (7) S. 427 (§ 62 III a 4).

3) Vgl. zum Streitstand Hans J. Wolff VR I (7) S. 426 ff. (§ 62 III).

4) Vgl. Beschl. v. 14.2.1967 (BVerfGE 21, 150/155).

5) Vgl. BVerfG U. v. 24.7.1962 (BVerfGE 14, 221/241); BVerwG v. 7.3.1958 (BVerwGE 6, 247/267 f.); auch der BGH v. 10.6.1952 (BGHZ 6, 270/279) erkennt an, daß es einen absolut geschützten Kern des Eigentums gibt.

lusten weitergeführt werden kann¹⁾. Eine - wenn auch erhebliche - Rentabilitätsminderung hat also noch nicht Enteignungscharakter²⁾, wenn sie notwendig und geeignet ist³⁾, nicht übermäßig belastend und deshalb zumutbar⁴⁾. Allerdings kann selbst das Hinüberwechseln einiger unter ungünstigen Bedingungen oder unwirtschaftlich arbeitender Grenzproduzenten (Kosten = Preis, kein Gewinn⁵⁾) in die Verlustzone und die Aufgabe ihrer Betriebe hinzunehmen sein⁶⁾, weil sich in diesen Fällen nur ein ohnehin bestehendes unternehmerisches Risiko verwirklicht.

Ob ein Teil der nicht- bzw. minderbegünstigten Filmproduzenten, Verleiher oder Kinobesitzer zur Aufgabe ihrer Unternehmen gezwungen werden, ist eine Tatfrage, für deren Beantwortung die empirischen Voraussetzungen hier fehlen. Eine Beeinträchtigung der Rentabilität kann nach den vorhergehenden Feststellungen zumindest bei den nicht förderungsberechtigten Filmproduzenten als wahrscheinlich angenommen werden, da bei stagnierender Nachfrage die Filmproduktion mit den Mitteln der Filmförderungsanstalt erheblich zugenommen hat. Bei der Prüfung dieses Eingriffs in den Unternehmenswert muß aber berücksichtigt werden, daß die Tätigkeit der Filmproduzenten seit 1945 mit dem Risiko behaftet ist, daß der Mitbewerber wegen der ständigen Schwäche der Filmwirtschaft öffentliche Finanzmittel erhält⁷⁾. Die Förderungshilfen knüpfen damit an ein Wesensmerkmal der Filmwirtschaft selbst an, sind also für die

- 1) Ehlermann Wirtschaftslenkung S. 107; Götz Wirtschaftssubventionen S. 278; Koppensteiner Intervention, in: BB 1967 S. 222.
- 2) BVerfG U. v. 29.11.1961 (BVerfGE 13, 225/229 f.); U. v. 22. 5.1963 (BVerfGE 16, 147/187).
- 3) BVerfG Beschl. v. 14.2.1967 (BVerfGE 21, 150/155) erklärt zusammenfassend, daß "eine Regelung nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG...unter dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit steht".
- 4) BVerfG a.a.O. (Fußn. 3).
- 5) Vgl. Mellerowicz Kosten und Kostenrechnung Bd. I (4) S. 493 (Nr. 84).
- 6) BVerwG v. 7.3.1958 (BVerwGE 6, 247 (Leitsatz 6) und 268)
- 7) Vgl. o. §§ 2 und 3, S. 6 ff.

Produzenten nicht-deutscher Filme weder Sonderopfer noch unzumutbar. Das entbindet den Gesetzgeber allerdings nicht - was den Ausschluß der übrigen nicht-berechtigten Produzenten von den Förderungshilfen angeht - von dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

Insofern kann jedoch auf die im Rahmen der Prüfung des Art. 12 I 2 GG angestellten Erwägungen zur Notwendigkeit, Geeignetheit und Zumutbarkeit der Versagungs- und Entziehungsregelungen des FFG verwiesen werden¹⁾. Diese Untersuchungen hatten gezeigt, daß die oben unter I (S.138 ff.) aufgeführten Ausschlußtatbestände zur Verfolgung übergeordneter Gemeinwohlinteressen notwendig und geeignet sind und ferner den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beachten. Unter Berücksichtigung dieses Ergebnisses ist auch ein Verstoß der Versagungs- und Entziehungstatbestände gegen Art. 14 I GG nicht feststellbar.

V . Gleichheitsgebot des Art. 3 I GG

Bei der Regelung der Ausgleichszahlungen in einem Ausgleichssystem darf der Gesetzgeber nicht nach Belieben differenzieren. Da Art. 3 I GG für den Gesetzgeber u. a. ein Gebot gleicher Begünstigung enthält, ist dieser auch bei nicht-eingreifenden Regelungen an das Gleichbehandlungsgebot gebunden²⁾.

Anknüpfungspunkt für eine Ungleichbehandlung ist bei den Ausgleichszahlungen nach dem FFG der Rechtsanspruch auf Förderungshilfe. Da sich dieser Anspruch aus dem Wesen eines Ausgleichssystems ergibt³⁾, wird mit dem Ausschluß von den Förderungshilfen eine Rechtsstellung berührt, so daß es sich um eine rechtliche Differenzierung handelt⁴⁾. Betroffen von die-

1) S. o. III 4 b), S. 159 ff.

2) Vgl. BVerfG Beschl. v. 12.2.1964 (BVerfGE 17, 210/216), Beschl. v. 28.6.1960 (BVerfGE 11, 245/253), U. v. 17.5.1961 (BVerfGE 12, 354/367); Mertens Selbstbindung der Verwaltung S. 66 ff., 93 f.

3) Vgl. dazu oben § 10, S. 136 f.

4) Auswirkungen auf eine evtl. grundrechtlich gewährleistete Chancengleichheit stehen also nicht in Frage, vgl. zum Problem etwa: Hans H. Klein Teilnahme des Staates S. 228 f., Scholz Urteilsanmerkung, in: NJW 1969 S. 1044 f.; bzw. Mühl Aktuelle Wirtschaftspolitik, in: DÖV 1967 S. 229.

ser Differenzierung durch das Filmförderungsgesetz sind die Gruppen von Produzenten, die keine Förderungshilfen erhalten, gegenüber den Förderungsberechtigten, sowie die durch § 7 XIII Nr. 4 FFG begünstigten Verleiher bzw. die mehrbegünstigten Filmtheaterbesitzer (§ 14 III FFG) gegenüber den jeweils anderen Gruppen.

Eine verfassungswidrige Ungleichbehandlung liegt in der Versagung bzw. Entziehung von Förderungshilfen nach dem FFG nur dann, wenn der Gesetzgeber wesentlich Gleiches willkürlich ungleich behandelt hat¹⁾, d.h. "wenn sich ein vernünftiger, aus der Natur der Sache sich ergebender oder sonstwie einleuchtender Grund für die gesetzliche Differenzierung nicht finden läßt"²⁾. Insofern unterliegt bereits die Frage, ob die Adressaten der unterschiedlichen Förderungsregelungen in einer an sich gleichen Lage sind, einer wertenden Beantwortung³⁾. Hierbei kommt es maßgeblich auf den Zweck der gesetzlichen Regelung an.

Zweck des Filmförderungsgesetzes und seiner Förderungshilfen ist die wirtschaftliche Gesundung der deutschen Filmwirtschaft. Bezüglich der Versagung oder Entziehung von Förderungshilfen für Produzenten nicht-deutscher oder gegen die Sitten- oder Minderqualitätsklausel verstoßender Filme lassen sich sachliche Gründe ohne weiteres finden, da die Förderung nationaler Filme unter Beachtung gewisser sittlicher und qualitativer Grundforderungen unabdingbare Voraussetzung für die Erreichung des öffentlichen Zwecks des FFG ist⁴⁾. Ebenso ist es gerechtfertigt, innerhalb der Zusatz- und Kurzfilmförderung nach den verschiedenen Prädikaten und Bewertungen zu differenzieren⁵⁾.

Die Förderungsvoraussetzung des Mindestbruttoverleiheinspiels wird damit begründet, daß nur ertragreiche Filme den Primär-

1) BVerfG U. v. 16.3.1955 (BVerfGE 4, 144/155).

2) BVerfG Beschl. v. 16.5.1961 (BVerfGE 12, 341/348).

3) BVerfG U. v. 16.3.1955 (BVerfGE 4, 144/155).

4) Vgl. oben § 11 III 4 b), S. 159 ff.

5) Vgl. oben § 11 III 4 b) cc), S. 164.

zweck - nämlich die wirtschaftliche Sanierung der Filmwirtschaft - fördern könnten. Für Filme ohne jede sonstige Qualifikation ist dies eine sachlich zutreffende Differenzierung. Bezüglich der von der FBW als künstlerisch erkannten bzw. der auf A-Filmfestspielen mit einem Hauptpreis ausgezeichneten Filme ist bereits erörtert worden, ob sich nicht der Gesetzgeber mit deren Ausschluß in Widerspruch zu den über die Wirtschaftspolitik hinausgehenden öffentlichen Interessen an einer gesunden Filmwirtschaft setzt¹⁾. Auch hier liegt die Annahme nicht fern, daß die genannten Filme überwiegend die Anforderungen, die man an einen Film stellt, der die deutsche Zivilisation nach innen widerspiegeln und im Ausland repräsentieren soll, erfüllen.

Die Unzweckmäßigkeit oder Widersprüchlichkeit einer Regelung begründet jedoch noch keinen Verstoß gegen Art. 3 I GG. Dem Gesetzgeber ist es freigestellt, aus den zu regelnden Sachverhalten bestimmte Gesichtspunkte herauszugreifen, die er zum Anknüpfungspunkt einer unterschiedlichen Behandlung nehmen will, sofern sich ein sachlich vertretbarer Grund dafür finden läßt²⁾. Der Gesetzgeber hat in seinem Bestreben, der Filmwirtschaft zu einer gesunden Wirtschaftsstruktur zu verhelfen, vorrangig Gesichtspunkte wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit zum Förderungsmaßstab erhoben. Die Grenzen gesetzgeberischen Ermessens wären hiermit nur dann überschritten, wenn hinreichende Sicherheit darüber bestünde, daß die durch die Mindesteinspielvoraussetzungen von den Förderungshilfen ausgeschlossenen Filme unabdingbare Voraussetzung für eine dauerhaft gesunde Struktur der Filmwirtschaft wären, die wiederum dem Gesetzgeber aus zu respektierenden Erwägungen als eine Grundvoraussetzung für die Verfolgung der wirtschafts-, kultur- und staatspolitischen Interessen am deutschen Film erscheint. Die Gewißheit, daß die faktische Verdrängung des Kunstfilms aus dem Markt der wirtschaftlichen Sanierung mehr schadet als nützt, ist aber nicht gegeben. Es kann nicht ausgeschlossen werden, daß die Gattung Kunstfilm auch in Zukunft nur mit

1) S. oben § 11 III 4 b), bb), S. 161 ff.

2) BVerfG Beschl. v. 1.7.1964 (BVerfGE 18, 121/124); Beschl. v. 12.2.1964 (BVerfGE 17, 216).

staatlicher Unterstützung existenzfähig ist, während der reine Unterhaltungsfilm rentabel wird. Die Erwägungen des Gesetzgebers sind also nicht ohne weiteres sachfremd oder willkürlich und stellen somit keine Verletzung des Gleichheitssatzes dar. Ob sie allerdings in zureichendem Maße die in Art. 5 III GG geschützte Eigenständigkeit des künstlerischen Schaffens berücksichtigen, ist eine andere Frage.

Die Begünstigung der Verleiher, die die Herstellung eines zu fördernden Films erheblich mitfinanzieren (§ 7 XIII Nr. 4 FFG) und die Mehrbegünstigung von Filmtheaterbesitzern mit geringem Umsatz (§ 14 III FFG) ist ebenfalls sachlich gerechtfertigt. Sinn und Zweck des Filmförderungsgesetzes verlangen, daß nur diejenigen Verleiher begünstigt werden, die an der Herstellung zu fördernder Filme beteiligt sind. Andererseits müssen die Investitionshilfen für Filmtheaterbesitzer eine gewisse Mercklichkeit besitzen, um überhaupt Modernisierungen der technischen Ausrüstung anregen zu können. Ohne die Differenzierung der Verteilung nach dem Umsatz der Empfänger würde ein großer Teil der Investitionshilfen nur einen geringen Betrag ausmachen, der kaum den gewünschten Effekt - eine hohe Zahl technisch leistungsfähiger Abspielstellen - bewirken könnte. Es läßt sich die Auffassung vertreten, daß eine Verschiedenheit zwischen den jeweiligen Verleiher- und Theaterbesitzergruppen gegeben ist, die eine unterschiedliche Behandlung im Gesetz als sachgerecht erscheinen läßt. Die gesetzliche Regelung kann daher nicht als willkürlich bezeichnet werden. Eine Verletzung des Gleichheitssatzes ist nicht festzustellen.

VI. Zusammenfassung

Die Untersuchung der Grundrechtsmäßigkeit der Regelungen des FFG über den Ausschluß bestimmter Produzenten, Verleiher und Filmtheaterbesitzer von der Förderung (Versagung und Entziehung) hat ergeben, daß diese Vorschriften im Hinblick auf die Grundrechte aus Art. 12 I, 14 I, 3 I GG verfassungsmäßig sind.

Nach einer Bestandsaufnahme der Ausschußstatbestände (I) konnte zunächst festgestellt werden, daß staatliche Finanzzuwendungen an Unternehmer grundsätzlich die grundrechtlichen Freiheiten von nicht förderungsberechtigten Konkurrenten mittelbar beeinträchtigen können (II). Als spezielle Grundrechtsnorm, die die Freiheit von den Auswirkungen einer Versagung oder Entziehung der Förderungshilfen bzw. der sonstigen Begünstigungen nach dem FFG gewährleistet, konnte Art. 12 I GG herangezogen werden (III, 1). Die weite Auslegung des Berufsbegriffs führt zwangsläufig zu einer substantiell allgemeinen Freiheit im Bereich wirtschaftlicher Betätigung, die auch die unternehmerische Freiheit mitumfaßt. Die so verstandene Freiheit beruflich-wirtschaftlicher Betätigung begreift den Anspruch des Einzelnen in sich, grundsätzlich unbeeinflußt von staatlichen Maßnahmen zu seinem Konkurrenten in unverfälschten Wettbewerb treten zu können. Die Wettbewerbsfreiheit ist demnach eine notwendige Folge der Gewährleistung aus Art. 12 I GG.

Im Anschluß hieran wurde die Beeinträchtigung der Wettbewerbsfreiheit der von der Förderung ausgeschlossenen Produzenten, Verleiher und Filmtheaterbesitzer festgestellt (III, 2). Es zeigte sich, daß der Staat unter gezielter Ausnutzung des Marktmechanismus diesen Personenkreis zu einem bestimmten wirtschaftlichen Verhalten zwingt. Sodann wurde die Vereinbarkeit einer solchen Berufsregelung mit Art. 12 I GG unter Anwendung der Dreistufentheorie untersucht. Die als Berufsausübungsregelungen erkannten Versagungs- und Entziehungsvorschriften des FFG mußten in dem Spannungsverhältnis zwischen dem Freiheitsanspruch der nicht förderungsberechtigten Filmwirtschaftler und der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der Regelungen zugunsten des Gemeinwohls einer rechtlichen Würdigung unterzogen werden (III, 3 und 4). Dabei ergab sich, daß das übergeordnete wirtschafts-, staats- und kulturpolitische Gemeinwohlinteresse am Film die Wettbewerbsbeeinträchtigungen der durch die Versagungs- oder Entziehungsregelungen von den Förderungshilfen

ausgeschlossenen Produzenten, Verleiher und Filmtheaterbesitzer zu rechtfertigen vermag. Die Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit dieser Regelungen waren im Hinblick auf das Grundrecht aus Art. 12 I GG zu bejahen. Die Überprüfung der Grundrechtsmäßigkeit der Ausschlußregelungen (Versagung und Entziehung) an Art. 14 I und Art. 3 I GG ergab schließlich, daß diese Vorschriften des FFG weder gegen den Substanzschutz der nicht-förderungsberechtigten Konkurrenten gem. Art. 14 I GG noch gegen den allgemeinen Gleichheitssatz verstoßen (IV, V).

§ 12 Grundrechtsbeeinträchtigung durch faktischen Verhaltenszwang als Folge des Inaussichtstellens staatlicher Förderung

Nachdem im vorigen Abschnitt die verfassungsrechtliche Problematik des Ausschlusses von der Förderung nach dem FFG untersucht worden ist, stellt sich nunmehr die Frage, ob auch das bloße Inaussichtstellen von Förderungsmitteln grundrechtserheblich ist. Angesichts der wirtschaftlichen Notlage einiger Filmwirtschaftsunternehmer liegt die Annahme nahe, daß die Vergabe von Finanzaufwendungen auf mögliche Empfänger einen faktischen Zwang zu einem den Förderungsvoraussetzungen entsprechenden Verhalten ausübt. Dieser staatliche Verhaltenszwang könnte eine Grundrechtsbeeinträchtigung darstellen.

I. Gleichsetzung von faktischem Zwang und formalisiertem Eingriff

Gegenüber einer solchen Schlußfolgerung ergeben sich zunächst deshalb Bedenken, weil die bloße Existenz des FFG keine formal-rechtliche Regelung gegenüber potentiellen Förderungsempfängern enthält, sondern weil das Inaussichtstellen von Finanzmitteln infolge des marktwirtschaftlichen Wettbewerbs lediglich tatsächliche Wirkungen ausübt. Nach herkömmlichem Grundrechtsverständnis gelten aber die Grundrechte nur gegenüber solchen freiheitsbeeinträchtigenden staatlichen Maßnahmen,

die eine bestimmte formale Struktur aufweisen¹⁾. Voraussetzung für eine derartige Grundrechtsverletzung ist staatlicher Befehl und Zwang in der Form eines Eingriffs. Da indirekte staatliche Wirtschaftslenkungsmaßnahmen das Verhalten von Wirtschaftssubjekten jedoch nicht durch Ge- oder Verbote bestimmen, sondern - an der Rentabilitätsrechnung der faktisch Betroffenen ansetzend - durch Veränderung einzelwirtschaftlicher Daten²⁾, wäre mangels eines "unmittelbaren Eingriffs" in die grundrechtlich geschützte Sphäre nach herkömmlichem Grundrechtsverständnis ein Verstoß gegen Grundrechtsbestimmungen abzulehnen³⁾.

Die Beschränkung des Grundrechtsschutzes auf formale Eingriffe im Sinne einer Zielgerichtetheit gegen den Betroffenen könnte jedoch unzureichend sein. Der Begriff des Eingriffs wurzelt in der dialektischen Zuordnung von Staat und Gesellschaft, die als wesentlich verschieden verstanden werden⁴⁾. Diese Grundsituation wird durch die Verantwortung, die man dem Staat für das Funktionieren der Wirtschaft aufbürdet, grundsetzlich aufgehoben⁵⁾, denn in der Wirtschaftslenkung identifiziert sich der Staat gerade mit der Wirtschaft, indem er ihre Sache zu seiner eigenen macht⁶⁾.

1) Gallwas Faktische Beeinträchtigungen S. 21 f.

2) Wagner Öffentlicher Haushalt und Wirtschaft, in: VVDStRL 27 (1969) S. 63.

3) Vgl. etwa BVerwG v. 11.11.1964 (BVerwGE 20, 102/105); OVG Münster v. 25.11.1964 (DVBl. 1965 S. 527/530); Bachof Freiheit des Berufs GR III/1 S. 196; wie hier: Wagner Öffentlicher Haushalt und Wirtschaft, in: VVDStRL 27 (1969) S. 63; Klaus Vogel Gesetzgeber und Verwaltung, in: VVDStRL 24 (1966) S. 151 f.

4) Forsthoff Mittel und Methoden, in: Kaiser, Planung III S. 33.

5) Zur grundsetzlichen Kritik am Dualismus Staat-Gesellschaft vgl. Ehmke "Staat" und "Gesellschaft" S. 24 f.; ders. Wirtschaft und Verfassung S. 5 f., 669 ff.; dagegen ablehnend: Dicke Verfassungsrechtliche Möglichkeiten S. 101.

6) Forsthoff a.a.O. S. 33.

Da insofern gewichtige Zweifel an der Berechtigung des Eingriffsdenkens bestehen, wird im Schrifttum die Ausweitung des Grundrechtsschutzes auf faktische Beeinträchtigungen¹⁾ zumeist auf dem Wege einer Gleichsetzung indirekter, nicht zielgerichteter staatlicher Akte mit Eingriffen vorgenommen. Unter gewissen, für maßgeblich gehaltenen formalen Gesichtspunkten (Finalität, Unmittelbarkeit, Vorhersehbarkeit), meist jedoch unter dem Eindruck des grundrechtswidrigen Effekts werden staatliche Maßnahmen der Wirtschaftslenkung als "eingriffsähnlich" den zielgerichteten Eingriffen gleichgestellt²⁾. So nimmt Klaus Vogel³⁾ einen "Eingriff" in subjektive Rechte auch dort an, wo das Eigentum oder die freie Willensbestimmung nicht in direktem Zugriff sondern lediglich mittelbar durch die Zufügung wirtschaftlicher Nachteile beeinträchtigt worden ist. Nach Vogel käme es einer "Kapitulation des Grundrechtsgedankens" gleich, wenn hier lediglich deshalb Rechtsschutz versagt würde, weil es an einem "unmittelbaren Eingriff" fehlt. Hans H. Klein⁴⁾ beruft sich auf ein Zitat Kaisers⁵⁾, wonach die öffentliche Gewalt imperativ nicht nur in den Kategorien von Normen und Verwaltungsakten handelt, sondern auch in der marktkonformen Verfügung über die Marktdaten, wenn dadurch ebenfalls das Verhalten der privaten Wirtschafts-

- 1) Zum Begriff vgl. Gallwas Faktische Beeinträchtigungen S. 12; ferner Dicke Verfassungsrechtl. Möglichkeiten S. 138.
- 2) Vgl. Bellstedt Subventionen, in: DÖV 1961 S. 166 f.; Forsthoff a.a.O. S. 34; Hamann Subventionsrecht, in: DVBl. 1963 S. 489; Heinze Autonome u. heteronome Verteilung S. 81; Köttgen Fondsverwaltung S. 68; Lerche Übermaß und Verfassungsrecht S. 144 f.; Rüfner Formen öffentl. Verw. S. 231 f.; R. Schmidt Klagebefugnis des Konkurrenten, in: BB 1969 S. 653; Zängl Subventionen S. 66 f., 100; vgl. außerdem die zu FuRn. 3 bis 5 genannten Autoren.
- 3) Gesetzgeber und Verwaltung, in: VVDStRL 24 (1966) S. 152 f.
- 4) Teilnahme des Staates S. 264.
- 5) Exposé einer pragmatischen Theorie der Planung, in: Kaiser, Planung I S. 24.

subjekte determiniert wird. Insofern sei ein Unterschied zwischen direkten und indirekten "Eingriffen" in Freiheit und Eigentum nicht zu machen¹⁾.

Die Aufzählung von Beispielen ließe sich fortführen. Doch wären die Bemühungen um den Nachweis der Gleichsetzung indirekter Lenkungsakte mit Eingriffen überflüssig, wenn sich die Grundrechte ohnehin nicht auf einen Schutz vor imperativen Maßnahmen beschränkten. Für die Anerkennung "mittelbarer" Einwirkungen auf Grundrechte hat sich erstmalig Wacke²⁾ in einem Gutachten über die Verfassungsmäßigkeit der Schankerlaubnissteuer eingesetzt. Nach Wacke³⁾ wäre der Grundrechtsschutz unvollkommen, wenn dieser nur gegenüber "zwingenden" Eingriffen wirken würde⁴⁾. Faehling⁵⁾ vertritt die Ansicht, daß Art. 19 II GG dem einzelnen einen absoluten quantitativen Kernbereich materieller Grundrechtsfreiheit sichert, an welchem sich alle Staatsgewalt bricht und dessen Gewährleistung eine Erstreckung der Grundrechte auch auf den Schutz gegen "mittelbare" staatliche Einwirkungen erforderlich macht. In neuester Zeit hat Gallwas⁶⁾ versucht, den dogmatischen Nachweis zu erbringen, daß nach Wortlaut und Zweck der Grundrechte im Prinzip j e d e Beeinträchtigung der gewährleisteten Freiheit den Grundrechtsschutz auslösen kann⁷⁾, weil dies die in Art. 1 I GG verankerte Achtungs- und Schutzpflicht des Staates sowie die Erwägung gebiete, "daß die Grundrechte prinzipiell vor bestimmten thematisch benannten Beeinträchtigungen

1) Hans H. Klein Teilnahme des Staates S. 264 f.

2) Schankerlaubnissteuer und Grundgesetz, Rechtsgutachten, Hamburg 1958 S. 8 ff., zitiert bei Faehling Eigentumsgewährleistung S. 69.

3) a.a.O.

4) Ähnlich Friauf Sondersteuern, in: BB 1967 S. 713.

5) Eigentumsgewährleistung S. 69 ff.

6) Faktische Beeinträchtigungen im Bereich der Grundrechte, Berlin 1970.

7) a.a.O. S. 57 ff.

und nicht nur vor bestimmten formal gekennzeichneten Hoheitsakten schützen"¹⁾.

Auch die Rechtsprechung hat in diesem Sinne entschieden. Während das Bundesverfassungsgericht²⁾ im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung einer Verfassungsbeschwerde einen Wirtschaftler durch die seinen Konkurrenten begünstigende Gestaltung einer Steuer beschwert sieht, hält der Bundesgerichtshof³⁾ die staatliche Preisregulierung bei Vorprodukten für möglich. Das Bundesverwaltungsgericht⁴⁾ ist schließlich der Ansicht, daß staatliche Finanzmittel Grundrechte nicht begünstigter Dritter verletzen können.

Die grundsätzlichen Bedenken gegen den Grundrechtsschutz gegenüber faktischen Beeinträchtigungen werden von der Sorge getragen, es könne schließlich jede Maßnahme der öffentlichen Hand, die sich irgendwie als Belastung oder Beeinträchtigung eines Wirtschaftlers auswirkt, eine zumindest potentielle Beeinträchtigung seiner Grundrechte darstellen⁵⁾. Schlichter⁶⁾ verneint z. B. ein subjektiv-öffentliches Recht des benachteiligten Konkurrenten eines Subventionsempfängers, "weil es gerade dem Wesen der Subvention entspricht, sie als Mittel des Staates anzusehen, seine eigenen wirtschaftspolitischen Ziele durchzusetzen und seine Förderung denjenigen Unternehmen zukommen zu lassen, die ihm subventionswürdig erscheinen". Für Wagner⁷⁾ besteht kein Grund, den bisher gehandhabten Grundrechtsschutz gegenüber wirtschaftslenkenden Maßnahmen auszuweiten, da man den Staat nicht für die Wirtschaftslenkung als

1) a.a.O. S. 166 (These 8).

2) U. v. 6.5.1964 (BVerfGE 18, 1/12 f., 17).

3) U. v. 31.1.1966 (BGHZ 45, 83/90 f.); vgl. dazu: kritisch Koppensteiner Intervention, in: BB 1967 S. 217 ff.

4) U. v. 30.8.1968 (BVerwGE 30, 191 ff.).

5) So Knöpfle Buchbesprechung, in: JZ 1967 S. 423.

6) Klageformen, in: DVBl. 1966 S. 742.

7) Öffentl. Haushalt u. Wirtschaft, in: VVDStRL 27 (1969) S. 63 ff.

Daseinsvorsorge in die Pflicht nehmen könne, ohne gegenüber staatlicher Datenversetzung indolent zu sein.

Diesen Kriterien einer Ausweitung des Grundrechtsschutzes ist die überragende Bedeutung staatlicher Wirtschaftslenkung für das Gemeinwohl ohne weiteres zuzugestehen. Wenn von Anhängern des marktwirtschaftlichen Systems Klage darüber geführt wird, daß staatliche Lenkungsakte den Datenkranz des Unternehmers veränderten, so muß mit Wagner¹⁾ entgegengehalten werden, daß "die gravierendste Datenversetzung...die Wirtschaftskrise oder die strukturelle Stagnation (ist), die die staatliche Datenversetzung ja gerade verhindern soll". Andererseits besteht kein Zweifel an der freiheitsbeschränkenden Wirkung von Lenkungsmaßnahmen für den Unternehmer. Die überragende Bedeutung der Grundrechte erzwingt - zumindest um mit dem Willkür- und Übermaßverbot Ernst zu machen - die Überprüfung von Lenkungsakten anhand der Grundrechte, sofern rechtliche Maßstäbe für die Beurteilung zur Verfügung stehen und die Grenzen richterlicher Tatbestandsermittlung nicht überschritten werden. Insoweit muß der Exekutive auch ein weiter Spielraum zugestanden werden.

Wo bei der Wirtschaftslenkung die Trennlinie zwischen der Tangierung nur wirtschaftlicher Interessen und der Beeinträchtigung subjektiv-öffentlicher Rechte verläuft, ist eine Kernfrage des Wirtschaftsverfassungsrechts und weithin noch ungelöst²⁾. Die Abgrenzung wird aber wohl auf der Linie zwischen globaler und punktueller Steuerung der Wirtschaft liegen, oder - um mit der terminologischen Einteilung von Jürgensen-Kantzenbach³⁾ zu reden - zwischen der Niveauplanung und einer groben Strukturplanung als Beeinflussung makroökonomischer Größen auf der einen Seite und der Einzelplanung der Privatwirtschaft und einer stark detaillierten Strukturplanung auf der anderen. Es ist

1) Öffentl. Haushalt u. Wirtschaft, in: VVDStRL 27 (1969) S. 73.

2) Vgl. Ipsen Rechtsfragen der Wirtschaftsplanung, in: Kaiser, Planung II S. 68; Schmidt-Rimpler Art.: Wirtschaftsrecht, in: HdSW Bd. 12 S. 724.

3) Ansatzmöglichkeiten gesamtwirtschaftl. Planung, in: Kaiser Planung II S. 53 ff., 61.

anzunehmen, daß punktuelle, unmittelbar in die mikroökonomischen Relationen eingreifende Mittel das freiheitlich-wettbewerbsswirtschaftliche System mehr beeinträchtigen als globale Mittel¹⁾. Die Globalsteuerung überläßt es den Einzelbeziehungen, sich innerhalb veränderter Globalrelationen neu zu arrangieren; die Steuerung der Mikrogrößen bleibt also im Prinzip der einzelwirtschaftlichen Entscheidung überlassen²⁾. Darin manifestiert sich der Freiheitsgedanke als verfassungsrechtlich relevantes Abgrenzungskriterium. Der Gleichheitssatz findet seinen Niederschlag in dem Wesen der Globalsteuerung, nicht wie die "zielenden" punktuellen "Eingriffe" mit Diskriminierungen verknüpft zu sein³⁾, sondern den Bürger als einen von vielen und insofern "gleich" zu treffen⁴⁾. In diesem Sinne bleibt die Lenkung durch staatliche Finanzmittel - soweit sie sich nicht als sog. Gießkannensubvention, sondern - wie die Förderungshilfen nach dem FFG - als punktuelle, detailliert strukturwirksame Maßnahme darstellt, sicher unterhalb der "Schallmauer" grundrechtlich nicht angreifbarer staatlicher Lenkungsakte. Es ist deshalb gerechtfertigt und erforderlich, die Regelungen des FFG über die Förderungshilfen auf eine Verletzung grundrechtlicher Freiheiten potentieller Empfänger zu untersuchen.

Gewähren nach alledem die Grundrechte Schutz auch gegen indirekte Beeinträchtigungen durch Wirtschaftslenkungsmaßnahmen, so stellt sich nunmehr die Frage, ob das Inaussichtstellen von Förderungsmitteln nach dem FFG einen grundrechtswidrigen Zwang zu einem den Förderungsvoraussetzungen entsprechenden Wirtschaftsverhalten ausübt.

-
- 1) Schiller Art. Wirtschaftspolitik, in: HdSW Bd. 12 S. 214; Jürgensen-Kantzenbach Ansatzmöglichkeiten gesamtwirtschaftl. Planung, in: Kaiser, Planung II S. 61; Erich Schneider Herausforderung der Marktwirtschaft, in: FAZ v. 12.12.1970 (Nr. 288) S. 17.
- 2) Vgl. Schiller a.a.O. S. 214.
- 3) Vgl. Schiller a.a.O. S. 214.
- 4) Vgl. Bachof Diskussionsbeitrag, in: VVDStRL 27 (1969) S. 97.

II. Verhaltenszwang infolge der Förderungsvoraussetzungen des FFG

Während bisher allgemein die Grundrechtserheblichkeit indirekter Wirtschaftslenkungsmaßnahmen erörtert worden ist, muß speziell bezüglich der Wirtschaftslenkung durch Subventionen oder Ausgleichsabgaben festgestellt werden, daß diese Instrumente finanzwirtschaftlicher Steuerung hervorragend geeignet sind, marktkonforme Beeinflussung des Unternehmerverhaltens ohne Begründung von Verpflichtungen zu ermöglichen¹⁾. Der Unternehmer hat damit zu rechnen, daß staatliche Finanzaufwendungen, die er selbst nicht in Anspruch nimmt, die Konkurrenzfähigkeit seines Wettbewerbers erheblich steigern. Ein Verzicht kann sich deshalb schon aus Wettbewerbsgründen verbieten²⁾. Der Unternehmer wird darum vielmehr sein wirtschaftliches Verhalten gerade so einrichten, daß er die Bedingungen für die Vergabe erfüllt, um seine Konkurrenzfähigkeit zu erhalten.

Infolge des Inaussichtstellens erheblicher Finanzmittel bei Erfüllung bestimmter Voraussetzungen beeinflußt das Filmförderungsgesetz das Verhalten der Produzenten, Verleiher und Filmtheaterbesitzer und bewirkt - mit jeweils mehr oder weniger großer Intensität - in diesem Sinne

1) die Herstellung "deutscher" (programmfüllender sowie Kurz-, Dokumentar-, Kinder- und Jugend-) Filme i.S.d. § 7 III bis V FFG,

2) die vorrangige Ausrichtung der Herstellung programmfüllender Referenzfilme

a) auf Mindestbruttoverleiheinnahmen von DM 500.000 (für Grundförderung von Spielfilmen gem. § 8 II 1 FFG) bzw. DM 300.000 (für Grundförderung von Dokumentar-, Kinder- und Jugendfil-

1) Vgl. Friauf Öffentl. Haushalt u. Wirtschaft, in: VVDStRL 27 (1969) S. 79; ders. Verfassungsrechtl. Problematik, in: DVBl. 1966 S. 730; Hans H. Klein Teilnahme des Staates S. 41, 263; Krüger Die Auflage, in: DVBl. 1955 S. 453; Wagner Öffentlicher Haushalt u. Wirtschaft, in: VVDStRL 27 (1969) S. 55.

2) Vgl. Rübner Formen öffentl. Verw. S. 231 Fußn. 109.

men gem. § 8 II 5 FFG) und

b) auf die Kriterien für den "guten Unterhaltungsfilm" (für Zusatzförderung gem. § 9 I FFG)

unter Hintanstellung künstlerischer Risiken¹⁾,

3) die Orientierung der Filmherstellung an der Sitten- und Minderqualitätsklausel (gem. § 7 IX FFG),

4) die Herstellung von Kurzfilmen mit dem Ziel einer Prädikatisierung durch die FBW und u. U. außerdem einer Filmfestspielauszeichnung (gem. § 13 I FFG),

5) eine verstärkte "erhebliche Mitfinanzierung" durch Verleiher bei der Herstellung eines zu fördernden Films (gem. § 7 XIII Nr. 4 FFG),

6) die Modernisierung der Filmtheater (gem. § 14 I FFG).

1) Zwar wird die höchste Förderungsstufe (Grundbetrag + Zusatzförderung) auch dann gewährt, wenn ein Film Mindestbruttoverleiheinnahmen von DM 300.000 und zusätzlich ein Prädikat der FBW oder einen Hauptpreis auf einem A-Filmfestspiel erzielt. Der Anreiz, auf diesem Wege Förderungshilfen zu erhalten, ist m. E. jedoch zum einen wegen der nur schwer zu erreichenden und kaum kalkulierbaren Prädikatisierung oder Filmfestspiel-Auszeichnung und des damit verbundenen wesentlich höheren Risikos kaum merklich, zumal die filmkünstlerisch ambitionierten Produzenten ohnehin bereits entsprechend motiviert sind. Zum anderen ist der Betrag der Zusatzförderung um so höher, je größer der Anteil des einzelnen Films an den Einspielergebnissen aller mit einem Grund- und Zusatzbetrag zu fördernden Referenzfilme ist (§ 9 II 3 FFG). Da ferner die Zusatzförderung auch bei einer Bezeichnung eines Referenzfilms als "guter Unterhaltungsfilm" vergeben wird, die Eingehung künstlerischer Risiken zur Erlangung eines FBW-Prädikats oder eines Filmfestspiel-Hauptpreises deshalb nicht erforderlich ist, gilt für die Zusatzförderung ebenso wie für die Grundförderung, daß von einer Verhaltensbeeinflussung zur Herstellung programmfüllender Referenzfilme mit dem künstlerischen Ziel einer Prädikatisierung bzw. eines Filmfestspiel-Hauptpreises nicht die Rede sein kann. Die Besserstellung der prädikatisierten oder auf einem Filmfestspiel ausgezeichneten Filme durch eine geringere Mindesteinspielvoraussetzung verhindert lediglich eine noch größere Benachteiligung des Kunstfilms als sie ohnehin aus der massiven Förderung des Unterhaltungsfilms bereits resultiert.

Es fragt sich, ob diese Verhaltensbeeinflussung durch Inaussichtstellen staatlicher Finanzmittel als gesetzliche Zwangsmaßnahme - wie ein unmittelbares gesetzliches Gebot - anzusehen ist. Das ist der Fall, wenn sich das Inaussichtstellen von Förderungshilfen als faktischer Zwang auswirkt, die Bewilligungsvoraussetzungen zu erfüllen, um damit die wirtschaftliche Tätigkeit im wesentlichen überhaupt noch fortführen zu können. Insofern ist die grundrechtliche Zulässigkeit nicht erst dann in Zweifel zu ziehen, wenn durch eine Versagung der Förderung die Herstellung und der Verleih von Filmen oder das Betreiben von Filmtheatern von vornherein wirtschaftlich unmöglich gemacht werden. Vielmehr können die Grundrechte bereits dann tangiert sein, wenn nach verständigen wirtschaftlichen Erwägungen und unabhängig von gewissen Schwankungen der Marktlage ein Film ohne staatliche Förderung nur mit ungewöhnlich hohem Risiko hergestellt oder verliehen bzw. ein Filmtheater betrieben werden kann¹⁾. Ob die genannten gesetzlichen Voraussetzungen sich wegen des Inaussichtstellens von Förderungsmitteln unter Berücksichtigung dieser Erwägungen als unabdingbarer Zwang auswirken, hängt somit letztlich davon ab, ob der vom FFG angesprochene Personenkreis auf derartige Mittel wirtschaftlich angewiesen ist. Und dies entscheidet sich nach der jeweiligen Marktlage sowie nach der wirtschaftlichen Lage des einzelnen Filmwirtschafter.

Bei der Verhaltensbeeinflussung der Filmtheaterbesitzer wird eine Beurteilung der gesetzlichen Investitionshilfsvoraussetzungen wie ein unmittelbares gesetzliches Gebot wegen der geringen Höhe der Förderungshilfen überhaupt nicht in Betracht kommen. Das gleiche gilt im Ergebnis auch für die Kurzfilmförderung, die der Gesetzgeber von der Prädikatisierung durch die FBW abhängig gemacht hat. Kurzfilme sind zur Zeit wirtschaftlich nur dann vertretbar, wenn sie infolge ihres FBW-Prädikats

1) Entsprechende Argumente verwendet das BVerfG v. 28.1.1966 (DVBl. 1966 S. 571/573) bei der Untersuchung einer Umgehung des Zensurverbots durch die Filmbewertung.

den Wegfall oder die Minderung der Vergnügungssteuerlast auslösen können, so daß sie ohnehin mit dieser Zielsetzung hergestellt werden. Mit der Bindung der Kurzfilmförderung an die Prädikatisierung durch die FBW folgt der Gesetzgeber also lediglich den Marktverhältnissen, so daß ein darüber hinausgehender staatlicher Verhaltenszwang nicht ausgeübt wird.

Hinsichtlich der Förderung programmfüllender Filme ist die Lage so, daß von 335 in den Jahren 1968 bis 1970 angelaufenen deutschen Filmen 71, d.h. 21 % mit Förderungsmitteln der FFA hergestellt wurden¹⁾. Berücksichtigt man den Überhang an Be- willigungen, so kommt man - da sich von 417 in den Jahren 1967 bis 1970 angelaufenen Filmen 147 als Referenzfilme qualifizieren konnten - auf eine Förderungsquote von 35 %. Unbekannt ist allerdings die Verteilung dieser Quoten auf die deutschen Filmhersteller. Unterstellt man, daß eine Vielzahl von Produzenten die Förderung gelegentlich in Anspruch nimmt, so spricht dies eindeutig gegen eine merkliche Abhängigkeit von Förderungshilfen. Wird dagegen unterstellt, daß nur ein kleiner Teil der deutschen Filmhersteller die Förderung ständig, d.h. für nahezu alle von ihnen hergestellten Filme beansprucht, so zeigt dies lediglich die spezielle Abhängigkeit einiger Grenzanbieter von staatlicher Unterstützung. Die besondere Ertragsituation einzelner Produzenten kann jedoch nicht zum Maßstab der Beurteilung allgemeiner wirtschaftlicher Abhängigkeit von den Förderungshilfen gemacht werden, da diese Hersteller ja auch das Risiko des Abgleitens in die Verlustzone und des Ausscheidens aus dem Markt selbst tragen müssen. Die beiden Hypothesen zeigen also, daß sich das Inaussichtstellen von Förderungsmitteln auf das Recht der deutschen Filmhersteller zur freien wirtschaftlichen Betätigung nicht als gesetzliche Zwangsmaßnahme, die wie ein unmittelbares gesetzliches Gebot anzusehen wäre, auswirkt. Eine Beeinträchtigung von Grundrechten der wirtschaftlich-beruflichen Betätigungsfreiheit kommt demnach

1) Angabe nach Filmförderungsanstalt Geschäftsbericht für das Jahr 1970, Anlage 2, in: FuR 1971 (Nr. 12) S. 398.

auch bei den Filmherstellern nicht in Betracht. Da den Verleihern eine Förderung nur im Zusammenhang mit der Herstellung zu fördernder Filme gewährt wird und bei ihnen deshalb dieselben Förderungsquoten wie bei der Filmherstellung vorzufinden sind, gilt das gefundene Ergebnis auch für die Verleiher.

Wie sich allerdings die festgestellte Verhaltensbeeinflussung der Filmhersteller im Hinblick auf die Kunst- und Informationsfreiheit auswirkt, ist eine andere Frage. Hieran zeigt sich, daß die grundrechtliche Problematik der Verhaltensbeeinflussung durch das Filmförderungsgesetz nicht auf wirtschaftsverfassungsrechtlichem Gebiet, sondern bei der Informations- und Kunstfreiheitsgarantie des Art. 5 GG liegt. Da die vorliegende Arbeit sich jedoch thematisch auf das Wirtschaftsverwaltungs- und Wirtschaftsverfassungsrecht beschränkt, muß an dieser Stelle auf das entsprechende Einzelschrifttum, insbesondere die Schriften von Schäuble (Kunstförderung), Wohland (Informationsfreiheit) und Graul (Künstlerische Urteile) verwiesen werden.

§ 13 Grundrechtsbeeinträchtigung durch Beschränkungen der gewährten Förderung nach FFG

Die Regelungen des FFG über die Zweckbindung der Förderungshilfen (§§ 10 I, 7 IX 1, 13 I 4, 8), über Nebenpflichten der Förderungsempfänger (§§ 13 III, 16) und über Ermächtigungen zum Erlaß von Auflagen - im Zusammenhang mit entsprechenden individuellen Auflagen gem. § 7 XIII - stellen Bindungen der gewährten Förderung nach dem FFG dar. Die Entscheidung, ob diese Vorschriften grundrechtsrelevante Beeinträchtigungen der Förderungsempfänger beinhalten, hängt wesentlich davon ab, ob in den genannten Bindungen lediglich eine Minderung der Begünstigung oder eine selbständige Belastung liegt. Zweckbindung, Nebenpflichten und individuelle Auflagen stellen sich dem Empfänger nicht lediglich als Verkürzung der Begünstigung dar; sie verpflichten ihn darüberhinaus zu einer ganz bestimmten Verwen-

dung der empfangenen Gelder und beeinträchtigen seine Freiheit beliebiger wirtschaftlicher Betätigung. Die Zulässigkeit derartiger oder anderer Grundrechtseinschränkungen kann jedoch nicht aus der insgesamt begünstigenden Wirkung der Förderungshilfen gefolgert werden. Gesetzgeber und Verwaltung sind vielmehr auch hinsichtlich der Gestaltung der Zweckbindung, der Nebenpflichten und der Auflagen bzw. der dazu ermächtigenden Vorschriften an die Grundrechte gebunden¹⁾.

In Betracht kommt zunächst eine Verletzung der in Art. 12 I GG gewährleisteten Freiheit beruflich-wirtschaftlicher Betätigung. Da die genannten Regelungen dem Empfänger ein bestimmtes, staatlicherseits erwünschtes Verhalten hinsichtlich seiner beruflichen Betätigung gebieten, beeinträchtigen sie insoweit die grundrechtliche Freiheit aus Art. 12 I GG und stellen sich - da sie ohne Auswirkung auf die Freiheit der Berufswahl nur die Gestaltung, d.h. die Art und Weise der Berufstätigkeit betreffen - als Regelung der Berufsausübung dar. Die Zweckbindung der Förderungsmittel, also die Herstellung neuer "deutscher" Filme bestimmter Kategorien unter Berücksichtigung der Sitten- und Minderqualitätsklausel (§§ 10 I, 7 IX 1, 13 I 4 u. 8 FFG), erfüllt die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für eine gesetzliche Berufsausübungsregelung insofern, als diese Zweckbindung die oberste Bedingung der im öffentlichen Interesse liegenden Förderung eines nationalen Filmschaffens ist²⁾. Auch die oben genannten Nebenpflichten enthalten notwendige und verhältnismäßige Regelungen zugunsten des öffentlichen Zwecks der Filmförderung. Das gleiche gilt für Auflagen, die gem. § 7 XIII FFG von der FFA erlassen werden. Insbesondere dient die Auflage nach § 7 XIII Nr. 4 FFG den Zielen des FFG, da sie das Mittel darstellt, die Verleiher zu einer erhebli-

1) Vgl. (auch zu dem Vorangehenden) Bellstedt Bedürfen Subventionen gesetzlicher Grundlage? in: DOV 1961 S. 169; Friauf Verfassungsrechtliche Problematik, in: DVB1. 1966 S. 737 f.; Heinze Finanzhilfe S. 106 ff.; Ipsen Öffentliche Subventionierung Privater S. 78 ff.; Herbert Krüger Die Auflage, in: DVB1. 1955 S. 452 f.

2) Vgl. oben § 11 III 4 b) aa) und cc), S. 159 f. und S. 163 f.

chen Mitfinanzierung zu fördernder Filme zu veranlassen. Gesetzliche Zweckbindung und Nebenpflichten wie auch die nach § 7 XIII FFG zu erlassenden Auflagen stellen also verfassungsrechtlich zulässige Regelungen der Berufsausübung dar. Ob insbesondere die gesetzliche Zweckbindung der Förderungshilfen mit der Informations- und Kunstfreiheitsgarantie des Art. 5 GG zu vereinbaren ist, soll nicht Gegenstand dieser Arbeit sein. Insofern muß wiederum auf das bereits angeführte Einzelschrifttum verwiesen werden.

§ 14 Grundrechtsschranken der Subventionierung durch Vergabe von Filmprämien nach dem FFE

Nach der Erörterung der Grundrechtsmäßigkeit des Filmförderungsgesetzes ist nun noch die verfassungsrechtliche Zulässigkeit des Filmförderungserlasses zu prüfen. Da der FFE kein Gesetz im formellen Sinne ist und sich auch auf keine gesetzliche Ermächtigung stützen kann, stellt sich zunächst die Frage nach dem Vorbehalt des Gesetzes.

I. Der Vorbehalt des Gesetzes

Die Vergabe der Filmprämien des Bundesministers des Innern, die aufgrund eines Haushaltstitels und des Erlasses vom 24.4.1970 erfolgt, entspricht dann nicht verfassungsrechtlichen Erfordernissen, wenn für dieses Verwaltungshandeln der rechtsstaatliche Grundsatz vom Vorbehalt des Gesetzes Wirksamkeit hat. Der Gesetzesvorbehalt bedeutet zunächst, daß für Eingriffe der Verwaltung in Freiheit und Eigentum ein formelles Gesetz erforderlich ist¹⁾. Ob dieser Grundsatz auch für die pflegende (nicht-eingreifende) Verwaltung gilt, ist äußerst streitig²⁾

1) Fleiner Institutionen (8) S. 131 ff.; W. Jellinek VR (3) S. 88; Otto Mayer VR I (3) S. 70 ff.

2) Vgl. die umfassenden Literaturübersichten bei Klaus Vogel Gesetzgeber und Verwaltung, in: VVDStRL 24 (1966) S. 125 Fußn. 1 S. 148 Fußn. 72, bei Hans J. Wolff VR I (7) S. 152 f. (vor § 30) und die kritische Würdigung bei Hans H. Klein Teilnahme des Staates S. 151 ff. und Rüfner Formen öffentlicher Verwaltung S. 220 ff.

und wird in der Rechtsprechung bisher abgelehnt¹⁾. Die Entscheidung dieser Frage kann hier aber dahingestellt bleiben, wenn sich die Geltung des Gesetzesvorbehalts für Subventionierungen bereits daraus ergibt, daß diese einen "Eingriff in Freiheit und Eigentum" darstellen.

Wie bereits oben²⁾ dargelegt, können staatliche Finanzhilfen an Private nicht als reine Wohltaten angesehen werden. Die Subventionierung ist als ein neues Instrument zur Lenkung des sozialen und wirtschaftlichen Lebens gleichwertig neben die überlieferten Rechtsformen (Gebote, Verbote usw.) getreten³⁾. Der aus dem Inaussichtstellen von Geldmitteln resultierende Zwang zu einem bestimmten Wirtschaftsverhalten kann das Grundrecht auf freie wirtschaftliche Betätigung und das Eigentum ebenso beeinträchtigen wie ein staatlicher Befehl. Die Beurteilung von Subventionierungen als unmittelbares staatliches Gebot ist dann erforderlich, wenn existenznotwendige Leistungen angeboten oder die Wettbewerbsverhältnisse des Marktes zurechenbar genutzt werden, um den Empfänger zu einem bestimmten, über das bloße Tätigwerden selbst hinausgehenden Verhalten zu veranlassen, und wenn er sich zur Sicherung und Erhaltung seiner sozialen oder wirtschaftlichen Existenz dem Zwang in aller Regel nicht entziehen kann. Grundrechtserhebliche Beeinträchtigungen stellen Subventionen auch insofern dar, als der wirtschaftliche Konkurrent eines Empfängers von wettbewerblich bedeutsamen Finanzmitteln in seiner in Art. 12 I GG gewährleisteten beruflich-wirtschaftlichen Betätigungsfreiheit in der besonderen Ausprägung als Wettbewerbsfreiheit berührt wird⁴⁾. Allerdings muß nicht jede indirekte (faktische) Beeinträchtigung von Grundrechten Dritter zwangsläufig zur Anwendung des Gesetzesvorbehalts führen⁵⁾. Durch das Gesetz stellt der Ge-

1) BVerwG v. 21.3.1958 (BVerwGE 6, 283/287); v. 12.6.1964 (BVerwGE 18, 352/353).

2) § 12, S. 175 ff.

3) Friauf Verfassungsrechtl. Problematik, in: DVBl. 1966 S. 736.

4) Vgl. oben § 11 II u. III 1, S. 140 ff.

5) Vgl. (auch zum folgenden) Gallwas Faktische Beeinträchtigungen S. 94 f.

gesetzgeber der Verwaltung rechtliche M i t t e l zur Erfüllung eines Zwecks zur Verfügung. Faktische Beeinträchtigungen sind jedoch nur Folgen, und der Gesetzgeber ist nicht in der Lage, jede dieser Folgen zu katalogisieren¹⁾. Diese grundsätzliche Erkenntnis findet jedoch eine Ausnahme bei wettbewerblich relevanten Wirtschaftssubventionen. Diese enthalten immer und bereits ihrem Wesen nach eine Diskriminierung Dritter, die zu einer Beeinträchtigung grundrechtlicher Positionen führt²⁾. Da zudem der Grundrechtsschutz nicht auf formale Eingriffe beschränkt ist, kann auch die Geltung des Gesetzesvorbehalts nicht davon abhängig gemacht werden.

Man wird also für Wirtschaftssubventionen sowohl unter dem Gesichtspunkt des faktischen Verhaltenszwanges als auch unter dem der rechtlichen oder tatsächlichen Benachteiligung Dritter generell die Anwendung des Gesetzesvorbehalts fordern müssen³⁾. Da die Filmprämien für Produzenten und Filmtheaterbesitzer zum Teil als Wirtschaftssubventionen zu qualifizieren sind⁴⁾, gilt der Grundsatz vom Vorbehalt des Gesetzes auch für diese.

Die Einstellung des entsprechenden Titels in den Haushaltsplan reicht zur Erfüllung des verfassungsrechtlichen Erfordernisses nicht aus. Der Haushaltsplan regelt Beziehungen zwischen Gesetzgeber und Verwaltung, was sich besonders an seiner mangelnden Publizität zeigt⁵⁾. Auch die sinngemäße Erwähnung der Filmprämien in § 2 I Nr. 1 2. Halbsatz FFG, wonach diese "eine sinnvolle Ergänzung bilden" sollen, ist wegen ihrer Unbestimmtheit-

1) Deshalb macht Gallwas Faktische Beeinträchtigungen S. 97 ff. den interessanten Vorschlag, den Grundsatz vom Vorbehalt des Gesetzes so zu interpretieren, daß die Kompetenz, Zwecke zu setzen, welche von den staatlichen Gewalten auf Kosten der Grundrechte verfolgt werden dürfen, besonderer verfassungsrechtlicher Begründung bedarf.

2) Das übersieht Gallwas a.a.O. S. 103.

3) Ebenso: Maunz in: Maunz-Dürig-Herzog GG Art. 20 Rdnr. 135; Dicke Verfassungsrechtl. Möglichkeiten S. 143.

4) Vgl. oben § 6 III 2, S. 103.

5) Zur Diskussion um die Funktion des Haushaltsplans als gesetzliche Ermächtigung vgl. Rüfner Formen öffentl. Verwaltung S. 225 und Hans H. Klein Teilnahme des Staates S. 157 f.

nicht ausreichend.

Die Vergabe der Filmprämien lediglich aufgrund des Erlasses des Bundesministers des Innern vom 24.4.1970 erfüllt demnach zwar nicht das verfassungsrechtliche Erfordernis des Vorbehalts des Gesetzes. Dennoch wird man hieraus nicht die Rechtswidrigkeit der einzelnen Bewilligungen folgern dürfen. Da dem Grundsatz vom Vorbehalt des Gesetzes derzeit in der nicht-eingreifen- den Verwaltung nur unvollkommen Rechnung getragen wird, müssen insofern rechtliche Konsequenzen gezogen werden. Eine verfassungswidrige, aber trotzdem gebräuchliche und langjährige Verwaltungspraxis darf sich nicht zum Nachteil eines einzelnen Bürgers auswirken, der seinen Anspruch auf gleichmäßige Berücksichtigung durchsetzen will. Es ist daher bereits oben festgestellt worden, daß die Rechtssatzwirkung von Subventionsrichtlinien, die durch die Selbstbindung i.V.m. Art. 3 I GG entsteht, das fehlende Erfordernis einer gesetzlichen Ermächtigung ersetzt¹⁾.

Da somit die Rechtswirksamkeit der Vergabe der Filmprämien durch den Gesetzesvorbehalt nicht berührt wird und auch die rechtssatzähnlichen Regelungen des FFG wie ein Gesetz an die Grundrechte gebunden sind, sollen deshalb im folgenden diese Regelungen auf ihre Vereinbarkeit mit Grundrechten geprüft werden. Diese Untersuchung muß - entsprechend wie bei der Prüfung des FFG - nach verschiedenen Personengruppen unterteilt werden, für die die Prämienvergabe grundrechtliche Wirkungen entfalten kann. Zunächst ist daher zu untersuchen, ob der Ausschluß von der Filmförderung nach dem FFG grundrechtliche Freiheiten von nichtberechtigten Filmschaffenden berührt.

1) S. o. § 7 II, S. 112 f.

II. Grundrechtsbeeinträchtigung durch Ausschluß von der Förderung nach dem FFE

1. Tatbestände des Ausschlusses von den Filmprämien

Nach den Bestimmungen des FFE sind ausgeschlossen

- 1) von den Prämien des Deutschen Filmpreises (Nr. 1.) und den Weiteren Prämien nach Nr. 2.1 und 2.2 Hersteller bzw. Gestalter,
 - a) die keinen "deutschen" Film i.S. von § 7 III, IV FFG hergestellt haben (Nr. 5.1.2),
 - b) deren Filme für das Auswahlverfahren weder vorgeschlagen (Nr. 8.1.1) noch empfohlen wurden (Nr. 8.1.2),
- 2) von den Prämien für Filmvorhaben (Nr. 2.3) Hersteller, Gestalter und Drehbuchverfasser, die nicht ihren Sitz in der BRD einschließlich Berlin (West) haben (Nr. 5.3.1) oder die nicht "deutsche" Filme herzustellen beabsichtigen (Nr. 5.2.1 i.V.m. 5.1.2 Satz 1),
- 3) von den Prämien für Drehbücher und Drehbuchentwürfe (Nr. 2.4) solche Autoren, die nicht in deutscher Sprache geschrieben haben (Nr. 5.2.2),
- 4) von den Prämien für Filmprogramme Inhaber von Lichtspieltheatern, die die Vorführung von Filmen nicht gewerbsmäßig betreiben (Nr. 5.3.2) oder die in ihrem Gesamtprogramm nicht einen angemessenen Anteil "deutscher" Filme vorgeführt haben (Nr. 3.).

Von der Förderung nach dem FFE sind ferner alle Filme, Filmvorhaben, Drehbücher, Drehbuchentwürfe und Filmprogramme ausgeschlossen, die gegen die sog. Sittenklausel (Nr. 4.1) verstoßen bzw. die im Auswahl- und Vergabeverfahren nach Nr. 7 und 9.1 keine positive Berücksichtigung finden,

Entzogen werden die Prämien bei Nichteinhaltung bestimmter Fristen (Nr. 6.10.5 Satz 1 und 2), bei Verstoß gegen Förderungsgrundsätze (Nr. 6.10.5 Satz 3) oder gegen sonstige Bestimmungen des FFE (Nr. 9.7) und bei wesentlichen Abweichungen des hergestellten Films von dem vorgelegten Filmvorhaben (Nr.

6.03.2)¹⁾.

Über die genannten Ausschlußtatbestände darf der BMI infolge der Selbstbindung i.V.m. Art. 3 I GG grundsätzlich nicht hinausgehen. Diese Feststellung gilt allerdings nur unter der Einschränkung, daß die Bewerber um die Filmprämien - anders als beim FFG - keinen Rechtsanspruch auf die Bewilligung haben. Dies ergibt sich einmal aus den Bestimmungen der Nr. 1., Nr. 2. und Nr. 3., wonach die Prämienvergabe im Ermessen des BMI steht ("können"), zum anderen aus der Abhängigkeit der Prämienvergabe von den im Bundeshaushalt zur Verfügung stehenden Mitteln (Nr. 9.2). Hinzu kommt, daß der BMI sich vorbehalten hat - was auch dem Prinzip von der Selbstbindung der Verwaltung nicht widerspricht -, in besonderen Fällen von den Bestimmungen des FFE abweichen zu dürfen. Aus alledem ergibt sich, daß die Ausschlußtatbestände keinen abschließenden Charakter haben.

Nach diesem Befund der Ausschlußtatbestände ist nunmehr zu untersuchen, ob die nach diesen Bestimmungen erfolgende Nichtbeteiligung an den Filmprämien Grundrechte der ausgeschlossenen Filmschaffenden berühren kann.

2. Freiheit beruflich-wirtschaftlicher Betätigung

Der Ausschluß von den Filmprämien könnte das Grundrecht der übergangenen Bewerber auf Freiheit beruflich-wirtschaftlicher Betätigung (Art. 12 I GG) in seiner besonderen Ausprägung als Wettbewerbsfreiheit verletzen²⁾. Voraussetzung für eine solche Beeinträchtigung ist, daß die Beteiligung oder Nichtbeteiligung an den Prämien Auswirkungen auf wirtschaftliche Wettbewerbsverhältnisse hat. Für Regisseure und Autoren von Drehbüchern und Drehbuchentwürfen wird das zu verneinen sein, da dieser Personenkreis nicht primär nach ökonomisch-unternehmerischen Prinzipien handelt und deshalb keine Wirt-

1) Einzelheiten s. o. § 4 II 4, S. 55 f. und § 7 II, S. 112 f.

2) Zum Grundrecht auf "Wettbewerbsfreiheit" s. o. § 11 III 1 c, S. 147 f.

schaftssubjekte umfaßt. Dasselbe gilt für diejenigen Filmhersteller und nicht-gewerblichen Filmabspielstellen, die sich lediglich an künstlerischen Maßstäben orientieren und mit Subventionsempfängern in keinem wirtschaftlichen, sondern nur in einem künstlerischen Wettbewerbsverhältnis stehen. Dieser Personenkreis kann sich gegenüber der Prämienvergabe an Dritte und dem eigenen Ausschluß von der Subventionierung nicht auf Art. 12 I GG berufen.

Soweit die nicht-subventionierten Produzenten und Lichtspieltheaterbesitzer als Wirtschaftssubjekte handeln, stehen sie mit den Subventionsempfängern in einem Wettbewerbsverhältnis. Die Nichtbeteiligung an den Filmprämien hat wegen der Bedeutung für die Rentabilitätsrechnung erhebliche Auswirkungen auf ihr unternehmerisches Verhalten im marktwirtschaftlichen Wettbewerb¹⁾. Insofern ist bereits nachgewiesen worden, daß auch Beeinträchtigungen, die lediglich Folge einer zusätzlich zur freiheitlichen Betätigung gewährten staatlichen Begünstigung sind, die grundrechtlichen Freiheiten von nicht förderungsberechtigten Konkurrenten mittelbar verletzen können²⁾.

Die Beeinträchtigungen durch die Subventionierung nach dem FFE erfolgen formal in unterschiedlicher Weise. Wo die Prämienvergabe einen ausdrücklichen Antrag (Nr. 8.2) oder einen durch die Vorlage eines Filmprogramms konkludent gestellten Antrag (Nr. 8.3) voraussetzt, geschieht der Ausschluß von der Förderung rechtsförmlich durch Versagung. Hier bestehen gegen die Anwendung der Grundrechtsnormen keine Bedenken. In den Fällen, in denen ein Vorschlag (Nr. 8.1.1) oder eine Anregung (Nr. 8.1.2) Förderungsvoraussetzung ist und weder ein solcher Vorschlag oder eine solche Anregung gemacht noch darüber entschieden wird, somit auch keine unmittelbaren rechtlichen Beziehungen zwischen dem BMI und dem ausgeschlossenen Bewerber entstehen, äußert sich die Nichtbeteiligung an den Filmprämien lediglich in ihren faktischen Auswirkungen. Da aber die Grund-

1) Vgl. dazu oben § 11 II und III 2, S. 140 f. und S. 151 f.

2) S. o. § 11 II, S. 140 ff.

rechte nicht nur gegenüber solchen freiheitsbeschränkenden staatlichen Maßnahmen gelten, die die formale Struktur eines Eingriffs aufweisen, sondern auch Schutz gegen indirekte (faktische) Beeinträchtigungen gewähren¹⁾, kann auch bezüglich der letztgenannten Fälle an der Anwendbarkeit der Grundrechte nicht gezweifelt werden.

Es ergibt sich also, daß die Nichtbeteiligung an den Filmprämien die Wettbewerbsfreiheit und damit das Grundrecht aus Art. 12 I GG der ausgeschlossenen Filmwirtschaftler beeinträchtigt. Angesichts des zahlenmäßigen Verhältnisses der wenigen Prämien zur deutschen Jahresfilmproduktion bzw. zur Anzahl der Filmtheaterbesitzer hat die Subventionierung allerdings keinen Einfluß auf die grundsätzliche Entscheidung für oder gegen die Betätigung als Filmwirtschaftsunternehmer und besitzt lediglich die Intensität einer Berufsausübungsregelung. Als solche muß sie nach der Dreistufentheorie des Bundesverfassungsgerichts²⁾ durch überwiegende Interessen des Gemeinwohls gerechtfertigt und außerdem notwendig und verhältnismäßig sein.

Zweck der Prämienvergabe nach dem FFE ist die Unterstützung und Förderung des künstlerisch anspruchsvollen deutschen Films³⁾. Im künstlerischen Schaffen eines Volkes, das sich auch im Film manifestiert, liegt ein wichtiges Gemeinschaftsgut. Die Filmförderung nach dem FFE dient demnach als Element der staatlichen Kunstförderung wichtigen Interessen des Gemeinwohls. Es fragt sich, inwieweit der Ausschluß von der Filmkunstförderung, der auch eine berufs- und wirtschaftsbeschränkende tatsächliche Wirkung hat, zur Zweckverwirklichung erforderlich ist. Das nationale Filmkunstschaffen kann sich selbstverständlich nur in solchen Filmen, Filmvorhaben, Drehbüchern oder Drehbuchentwürfen verwirklichen, die sich durch die Beteiligung deutscher Künstler und der Verwendung der deutschen Sprache

1) Nachweise s. o., § 12 I, S. 175 ff.

2) U. v. 11.6.1958 (BVerfGE 7, 377/397 ff.).

3) S. o. § 6 III 1, S. 97 ff.

als zum nationalen Kulturkreis zugehörig erweisen. Es setzt ferner voraus, daß nur solche Filmtheaterbesitzer gefördert werden, die deutsche Filme zu einem angemessenen Anteil in ihr Programm aufnehmen. § 7 III, IV FFG, auf den Nr. 5.1.2 verweist, enthält sachgerechte und vernünftige Abgrenzungsmerkmale. Die Abhängigkeit der Beteiligung an den Prämien von der Qualifizierung eines Förderungsgegenstandes als "deutsch" dient demnach der Zweckverwirklichung des FFE.

Bezüglich der Sittenklausel des FFE gilt das für die entsprechende Regelung des FFG Gesagte¹⁾. Die Wahrung eines "ordre public" durch Aufstellung von Förderungsgrundsätzen (Nr. 4.1) erscheint im Rahmen der Prüfung des Art. 12 I GG als Bedingung der Filmförderung erforderlich. Unter dem Gesichtspunkt der beruflich-wirtschaftlichen Betätigungsfreiheit können hiergegen keine Einwände erhoben werden.

Die übrigen Ausschlußtatbestände sind typische, für Subventionierungen allgemein erforderliche Bestimmungen. Die Haushaltslage des Bundes setzt der Prämienvergabe natürliche Grenzen. Andererseits müssen die Prämien ihrer Höhe nach eine gewisse Mercklichkeit besitzen, um die angestrebten Ziele zu erreichen. Die Festsetzung von Prämienzahl und -beträgen ist zweckdienlich. Auch das Auswahlverfahren scheint sachgerecht. Zwar setzt die Beteiligung an den Prämien für fertiggestellte Filme einen Vorschlag (Nr. 8.1.1) oder eine Anregung (Nr. 8.1.2) voraus. FSK und FBW, die Anregung zur Förderung geben können, begutachten aber ohnehin sämtliche deutschen Filme. Da bei der Anzahl der deutschen Jahresproduktion eine grobe Vorauswahl auf jeden Fall erforderlich ist, erscheint es unbedenklich, diese Aufgabe neben den Mitgliedern des Auswahlausschusses auch den beiden genannten Institutionen zu übertragen.

Die Entziehungsregelungen des FFE sind ebenfalls zweckdienlich und erforderlich. Durch die Festsetzung einer angemessenen Frist zur Herstellung neuer Filme (Nr. 6.10.5 Satz 1 und 2) und die Rückzahlungspflicht bei wesentlichen Abweichungen des her-

1) § 11 III 4 b cc), S. 163 f.

gestellten Films von dem vorgelegten Filmvorhaben (Nr. 6.03.2) soll die Zweckgebundenheit der Prämien realisiert werden. Auch die übrigen Sanktionen bei Verstößen gegen den Erlass sind zur Durchführung des FFE erforderlich.

Insgesamt sind demnach alle Ausschußstatbestände für die Verwirklichung des öffentlichen Zwecks der Kunstförderung durch Filmprämien dienlich und erforderlich.

Bei der Frage nach der Verhältnismäßigkeit dieser Regelungen ist davon auszugehen, daß der Film ein Produkt aus Kunst und Wirtschaft ist. Die materielle Förderung des künstlerischen Schaffens hat zwangsläufig berufs- und wirtschaftsbeschränkende Auswirkungen zur Folge, wie es ja in umgekehrter Weise bei den Förderungshilfen nach dem FFG mehrfach festzustellen war. Da aber weite Bereiche der Kunst - insbesondere die Herstellung filmkünstlerischer Werke - von staatlichem Mäzenatentum abhängig sind, kommt die Durchsetzung des Gemeinwohlinteresses an der Filmkunst nicht ohne finanzielle Zuwendungen mit ihren freiheitsbeschränkenden Wirkungen aus. Angesichts der Begrenztheit der Haushaltsmittel sind die als zweckdienlich und sachgerecht erkannten Ausschußstatbestände zumutbar. Ein weniger scharf eingreifendes Mittel zur Erreichung des angestrebten Zwecks steht nicht zur Verfügung, so daß von einer übermäßigen Belastung nicht die Rede sein kann. Die genannten Bestimmungen sind demnach auch verhältnismäßig.

Als Ergebnis ist festzuhalten, daß die Beeinträchtigung der Wettbewerbsfreiheit von Produzenten und Filmtheaterbesitzern durch ihre Nichtberücksichtigung bei der Vergabe von Filmprämien nach dem FFE dem überwiegenden Interesse des Gemeinwohls an einer Förderung des künstlerisch anspruchsvollen Films dient. Sie ist auch notwendig und verhältnismäßig und somit insgesamt mit Art. 12 I GG vereinbar.

3. Schutz des Eigentums

Die Nichtbeteiligung von Produzenten und Filmtheaterbesitzern an den Prämien nach dem FFE könnte als enteignungsgleicher Eingriff¹⁾ zu qualifizieren sein und eine Enteignungsentschädigung in entsprechender Anwendung des Art. 14 III GG verlangen, wenn sie rechtswidrig in die Substanz der Gewerbebetriebe der von der Subventionierung ausgeschlossenen Unternehmer eingriffe²⁾. Ein Substanzverlust liegt in der Regel vor, wenn Unternehmen eingestellt werden müssen oder nur mit Verlusten weitergeführt werden können.

Eine solche Beeinträchtigung durch Ausschluß von den Filmprämien kommt für die Produzenten künstlerisch anspruchsvoller Filme in Betracht, da diese Filme zur Zeit überwiegend nur mit staatlicher Hilfe hergestellt werden und eine Beteiligung oder ein Ausschluß von der Subventionierung über die Fortführung einer einzelnen gewerblichen Existenz entscheiden kann. Allerdings greifen zur Abgrenzung zulässiger Sozialbindung des Eigentums auch hier die oben³⁾ angeführten Argumente ein. Die staatliche Kunstförderung knüpft an ein Wesensmerkmal des künstlerischen Films, nämlich die Unterstützungsbedürftigkeit an. Da sie zudem in diesem Ausmaß erforderlich und notwendig, zudem auch verhältnismäßig ist⁴⁾, kann ein enteignungsgleicher Eingriff nicht vorliegen. Eine entsprechende Anwendung des Art. 14 III GG scheidet demnach aus.

4. Allgemeiner Gleichheitssatz

Es ist ferner zu untersuchen, ob der Ausschluß von den Prämien mit Art. 3 I GG vereinbar ist. Nach herrschender Meinung bindet das Gleichbehandlungsgebot die Verwaltung nicht nur bei

1) Begründung der Rechtsprechung zum "enteignungsgleichen Eingriff" in BGH v. 10.6.1952 (BGHZ 6, 270/291), seitdem st. Rspr.

2) Vgl. oben § 11 IV, S. 166 ff.

3) § 11 IV 3, S. 168 ff.

4) S. o. 2., S. 195 ff.

belastenden Maßnahmen, sondern auch bei Begünstigungen¹⁾. Diese Ansicht ist zutreffend, da Art. 3 III GG, der speziell Ungleichbehandlungen betrifft, sowohl eine ungleiche Benachteiligung als auch eine solche Bevorzugung für unzulässig erklärt.

Eine unterschiedliche Behandlung von Filmschaffenden liegt in der Beteiligung oder dem Ausschluß von der Prämienvergabe. Auf die Subventionierung besteht kein Rechtsanspruch; es handelt sich vielmehr um eine Ermessensentscheidung. Dieses Ermessen wird sowohl bei einer rechtsförmlichen Versagung in den Antragsfällen bestätigt, als auch bei der Entscheidung der Ausschlußmitglieder darüber, ob ein Vorschlag gemacht oder ob der von einer Anregung betroffene Film an der Auswahl teilnehmen soll. Diese Entscheidungen stehen im pflichtgemäßen Ermessen, das durch das Willkürverbot des Art. 3 I GG rechtlich begrenzt wird. Die Beteiligung oder Nichtbeteiligung an den Filmprämien ist demnach Ausfluß einer durch das Gleichbehandlungsgebot des Art. 3 I GG gebundenen rechtlichen Differenzierung.

Es fragt sich, ob sachliche Gründe für diese Differenzierung vorhanden sind. Insoweit kann auf die Prüfung der Vereinbarkeit der Bestimmungen des FFE mit Art. 12 I GG Bezug genommen werden²⁾. Diese Untersuchungen haben ergeben, daß die Nichtbeteiligung der durch die Ausschlußstatbestände betroffenen Produzenten und Filmtheaterbesitzer an den Prämien dem öffentlichen Gemeinwohlinteresse an der Förderung künstlerisch anspruchsvoller deutscher Filme dient und - an diesem Zweck gemessen - notwendig und verhältnismäßig ist. Die Differenzierung nach den oben unter I. aufgezählten Ausschlußstatbeständen kann demnach nicht als willkürlich bezeichnet werden und

1) BGH v. 30.4.1959 (NJW 1959 S. 1429); VGH Kassel v. 29.11.1962 (Verw. Rspr. 15, 918/922); Heinze Finanzhilfe S. 100; Hans J. Wolff VR III (2) S. 140 (§ 138 IV a); a. A. Mertens Selbstbindung der Verwaltung S. 91 ff., 97 ff., der ein Verbot ungleicher Begünstigung nur im Rahmen von wirtschaftlichen Konkurrenzverhältnissen - wegen der zugleich belastenden Wirkung - annimmt, im übrigen aber ein solches Verbot aus Gründen mangelnder Durchsetzbarkeit ablehnt.

2) S. o. 2., S. 195 ff.

ist unter dem Gesichtspunkt des Art. 3 I GG verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

III. Grundrechtsbeeinträchtigung durch faktischen Verhaltenszwang als Folge des Inaussichtstellens staatlicher Förderung

Nach der Untersuchung der verfassungsrechtlichen Problematik des Ausschlusses von den Prämien nach dem FFE stellt sich nunmehr die Frage, ob das Inaussichtstellen von Prämien grundrechtserhebliche Bedeutung hat. Es wurde bereits oben allgemein festgestellt, daß staatliche Finanzaufwendungen für potentielle Empfänger einen faktischen Zwang zu einem den Förderungsvoraussetzungen entsprechenden Verhalten ausüben und wegen des grundrechtsrelevanten Effekts als staatliche Zwangsmaßnahmen - wie unmittelbare Gebote - angesehen werden können¹⁾.

Voraussetzung hierfür ist das Vorliegen eines faktischen Zwanges zu einem staatlicherseits angestrebten Verhalten. Insofern fragt sich zunächst, ob Filmproduzenten durch das Inaussichtstellen von Filmprämien zur Herstellung künstlerisch anspruchsvoller Filme unter Beachtung der Förderungsvoraussetzungen des FFE veranlaßt werden. Bezüglich der Gesamtheit der deutschen Filmproduzenten wird diese Frage nur schwer zu beantworten sein. Es spricht vieles dafür, daß Produzenten, die nicht von vornherein auf die Herstellung künstlerischer Filme festgelegt sind, eher die Förderung nach dem FFG durch Erzielung eines hohen Einspiels und der Bezeichnung "guter Unterhaltungsfilm" anstreben²⁾, weil diese Förderungsart den Verzicht auf die Eingehung künstlerischer Risiken weitgehend ermöglicht und gleichzeitig einen Rechtsanspruch gewährt, während die Aussicht auf eine Prämie nach dem FFE unberechenbar ist und die Vergabe im Ermessen des BMI steht. Die Filmprämien ermöglichen zwar den ohnehin entsprechend motivierten

1) § 12, S. 175 ff.

2) Vgl. dazu oben § 12 II, S. 182 f.

Produzenten und Gestaltern das filmkünstlerische Schaffen in der BRD und verhindern ein weiteres Ausscheiden des Kunstfilms aus dem Markt. Ein Anreiz auf die Gesamtheit der deutschen Filmproduzenten scheint hingegen von der Förderung nach dem FFE nicht auszugehen. Aber selbst wenn man den Filmprämien insofern eine gewisse Verhaltensbeeinflussung zugestehen müßte, könnte man angesichts des zahlenmäßigen Verhältnisses der wenigen Filmprämien zur deutschen Jahresfilmproduktion keineswegs von einem grundrechtserheblichen Zwang sprechen. Dasselbe gilt für die jährlich höchstens 18 Programmprämien, denen mehr als 3000 Lichtspieltheater gegenüberstehen.

Andererseits ist bei den ausschließlich auf dem künstlerischen Filmsektor arbeitenden Produzenten infolge der starken Abhängigkeit der Kunstfilmherstellung von staatlicher Unterstützung ein existenzieller Zwang zur Anpassung an die Förderungsvoraussetzungen des FFE gegeben. Für diesen begrenzten Personenkreis bewirkt das Inaussichtstellen der Filmprämien

- a) die Herstellung deutscher Filme (Nr. 5.1.2) und
- b) die Orientierung der Filmherstellung an der Sittenklausel (Nr. 4.1).

Da künstlerisch anspruchsvolle Filme - im Gegensatz zu den deutschen Unterhaltungsfilmen¹⁾ - zur Zeit ganz überwiegend mit staatlicher Hilfe hergestellt werden, kann dieser Verhaltenszwang durchaus einem unmittelbaren staatlichen Gebot gleichgesetzt werden. Ob der Verhaltenszwang die Freiheit beruflicher Tätigkeit berührt, hängt davon ab, daß jene Bestimmungen sich wenigstens auf die berufliche Betätigung auswirken und eine deutlich erkennbare berufsregelnde Tendenz haben²⁾. Das könnte wegen der primär kunstfördernden Zielsetzung des FFE angezweifelt werden. Nimmt man jedoch eine derartige Tendenz an, so fragt sich, ob diese Beeinträchtigung als Berufsausübungs- oder Berufszulassungsregelung zu qualifizieren ist. Die Herstellung künstlerisch wertvoller Filme

1) Vgl. oben § 12 II, S. 185 f.

2) BVerfG Beschl. v. 30.10.1961 (BVerfGE 13, 181/185 f.) und U. v. 22.5.1963 (BVerfGE 16, 147/162).

kann nicht als selbständiger Beruf angesehen werden, da diese Tätigkeit sich in ihrem äußeren Erscheinungsbild nicht von der Herstellung von Unterhaltungsfilmen unterscheidet. Daraus ergibt sich, daß allgemein der Zugang zum Beruf des Filmherstellers offen bleibt und lediglich die Betätigung auf einem speziellen Sektor dieses Berufs von der staatlichen Förderung abhängt. Der faktische Verhaltenszwang zur Erfüllung der Förderungsvoraussetzungen des FFE stellt demnach nur eine Einwirkung auf die Modalitätsverwirklichung eines Berufs dar. Es ist also lediglich eine Berufsausübungsregelung gegeben. Bei der Prüfung der Vereinbarkeit dieser Regelung mit Art. 12 I GG im Rahmen der Dreistufentheorie kann auf die Untersuchung oben II 2 (S. 195 f.) verwiesen werden. Dort wurde bereits festgestellt, daß die ausschließliche Förderung deutscher Filme unter Beachtung der Sittenklausel am öffentlichen Zweck der Filmförderung nach dem FFE dient, ferner notwendig und verhältnismäßig ist. Die Bestimmungen des FFE über die ausschließliche Förderung deutscher Filme und über die Beachtung der Sittenklausel sind daher als Berufsausübungsregelung gem. Art. 12 I GG verfassungsrechtlich unbedenklich.

Die eigentliche Problematik des Verhaltenszwangs liegt in der Vereinbarkeit mit der Kunst- und Informationsfreiheit (Art. 5 GG), die aber im Rahmen dieser Arbeit nicht näher untersucht werden soll¹⁾.

1) Es muß insoweit erneut auf die Schriften von Schäuble Kunstförderung, Wohland Informationsfreiheit und Graul Künstlerische Urteile verwiesen werden.

A N H A N G

- I. Gesetz über Maßnahmen zur Förderung des
deutschen Films
vom 22.12.1967 (BGB1. I S. 1352)
geändert durch
Gesetz zur Änderung des Gesetzes über
Maßnahmen zur Förderung des deutschen
Films
vom 9.8.1971 (BGB1. I S. 1251)
- II. Erlaß des Bundesministers des Innern
über die Förderung des deutschen Films
vom 24.4.1970 (GMB1. 1970 S. 306)

**Gesetz
über Maßnahmen zur Förderung des deutschen Films**

Vom 22. Dezember 1967 (BGBl. I S. 1352)

geändert durch

**Gesetz
zur Änderung des Gesetzes
über Maßnahmen zur Förderung des deutschen Films**

Vom 9. August 1971 (BGBl. I S. 1251)

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1

Filmförderungsanstalt

(1) Zur wirtschaftlichen Förderung des deutschen Films wird eine bundesunmittelbare rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts mit dem Namen „Filmförderungsanstalt“ (Anstalt) errichtet.

(2) Die Anstalt hat ihren Sitz in Berlin.

§ 2

Aufgaben der Anstalt

(1) Die Anstalt hat die Aufgabe,

1. die Qualität des deutschen Films auf breiter Grundlage zu steigern; die dafür vom Deutschen Bundestag jährlich zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel im Bereich des Films sollen eine sinnvolle Ergänzung bilden;
2. deutsch-ausländische Gemeinschaftsproduktionen zu unterstützen;
3. die Bundesregierung bei der Harmonisierung der Maßnahmen auf dem Gebiet des Filmwesens innerhalb der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) im Sinne gleicher Wettbewerbsvoraussetzungen zu beraten;
4. die gesamtwirtschaftlichen Belange der Filmwirtschaft zu unterstützen;
5. die Zusammenarbeit zwischen Film und Fernsehen unter Berücksichtigung der besonderen Lage des deutschen Films zu pflegen;
6. für die Verbreitung und marktgerechte Auswertung des deutschen Films im In- und Ausland zu wirken.

(2) Die Anstalt gewährt Förderungshilfen

1. an Produzenten zur Herstellung deutscher Filme,
2. an Filmtheaterbesitzer zur Erneuerung und Verbesserung der technischen Anlagen und der Ausstattung in Filmtheatern,
3. an Einrichtungen zur Werbung für den deutschen Film im In- und Ausland.

(3) Die Anstalt stellt im Rahmen von Richtlinien über die Gewährung von Förderungshilfen sicher, daß bei der Verwendung der Förderungshilfen die Grundsätze sparsamer Wirtschaftsführung beachtet werden.

§ 3

Organe der Anstalt

Organe der Anstalt sind

1. der Vorstand,
2. das Präsidium,
3. der Verwaltungsrat.

§ 4

Vorstand

(1) Der Vorstand besteht aus zwei Personen. Sie werden auf Vorschlag des Präsidiums vom Verwaltungsrat für fünf Jahre bestellt. Wiederholte Bestellungen sind zulässig. Der Verwaltungsrat kann die Bestellung widerrufen, falls ein wichtiger Grund vorliegt.

(2) Der Vorstand führt die Geschäfte der Anstalt in eigener Verantwortung nach Maßgabe der Beschlüsse des Präsidiums und des Verwaltungsrates. Er stellt den Haushaltsplan auf.

(3) Der Vorstand vertritt die Anstalt gerichtlich und außergerichtlich. Erklärungen sind für die Anstalt verbindlich, wenn sie entweder von beiden Mitgliedern des Vorstandes oder von einem Mitglied des Vorstandes gemeinschaftlich mit einem bevollmächtigten Vertreter abgegeben werden.

(4) Ist eine Willenserklärung der Anstalt gegenüber abzugeben, so genügt die Abgabe gegenüber einem Mitglied des Vorstandes.

(5) Die Mitglieder des Vorstandes dürfen nicht in der Filmwirtschaft ein Handelsgewerbe betreiben oder Geschäfte für eigene oder fremde Rechnung tätigen. Sie dürfen sich nicht an einer Handelsgesellschaft als Gesellschafter beteiligen, die auf dem Gebiet der Filmwirtschaft tätig ist.

(6) Die Mitglieder des Vorstandes dürfen keine sonstige Tätigkeit ausüben, die geeignet ist, Mißtrauen gegen ihre Unparteilichkeit bei der Entscheidung über die Gewährung von Förderungshilfen zu erwecken. Die Einzelheiten sind in den Dienstverträgen mit den Vorstandsmitgliedern zu regeln.

§ 5

Präsidium

- (1) Das Präsidium besteht aus sieben Mitgliedern.
- (2) Vorsitzender des Präsidiums ist der jeweilige Vorsitzende des Verwaltungsrates. Ein von der Bundesregierung benanntes Mitglied des Verwal-

tungsrates gehört dem Präsidium an. Die weiteren Mitglieder des Präsidiums wählt der Verwaltungsrat mit der Mehrheit seiner Mitglieder aus seiner Mitte für die Dauer ihrer Mitgliedschaft im Verwaltungsrat.

(3) Das Präsidium überwacht die Tätigkeit des Vorstandes. Es wirkt an Entscheidungen des Vorstandes mit, soweit das Gesetz es vorsieht. Das Präsidium kann die Einberufung des Verwaltungsrates verlangen. Der Vorstand darf Bevollmächtigte nur mit Zustimmung des Präsidiums bestellen.

(4) Das Präsidium beschließt über die Dienstverträge mit den Vorstandsmitgliedern. Der Vorsitzende des Präsidiums vertritt die Anstalt beim Abschluß der Dienstverträge, bei sonstigen Rechtsgeschäften mit den Vorstandsmitgliedern und bei Rechtsstreitigkeiten zwischen der Anstalt und den Vorstandsmitgliedern. Das Präsidium setzt die Frist für die Vorlage der Jahresrechnung.

(5) Das Präsidium ist bei Anwesenheit von vier Mitgliedern beschlußfähig. Es beschließt mit einfacher Mehrheit. Bei Stimmengleichheit entscheidet die Stimme des Vorsitzenden.

(6) Das Präsidium gibt sich eine Geschäftsordnung.

§ 6

Verwaltungsrat

(1) Der Verwaltungsrat besteht aus neunundzwanzig Mitgliedern:

1. fünf Mitgliedern des Deutschen Bundestages,
2. drei Mitgliedern, gewählt vom Bundesrat,
3. drei Mitgliedern, benannt von der Bundesregierung,
4. drei Mitgliedern, benannt vom Hauptverband Deutscher Filmtheater e. V.,
5. drei Mitgliedern, benannt vom Verband Deutscher Spielfilmproduzenten e. V.,
6. zwei Mitgliedern, benannt von der Arbeitsgemeinschaft Neuer Deutscher Spielfilmproduzenten e. V.,
7. einem Mitglied, benannt vom Verband Deutscher Dokumentar- und Kurzfilmproduzenten e. V.,
8. zwei Mitgliedern, benannt vom Verband der Filmverleiher e. V.,
9. einem Mitglied, benannt von der Export-Union der Deutschen Filmindustrie e. V.,
10. einem Mitglied, benannt vom Verband Technischer Betriebe für Film und Fernsehen e. V.,
11. einem Mitglied, benannt von der Rundfunk-Fernseh-Film-Union im Deutschen Gewerkschaftsbund,*,
12. je einem Mitglied, benannt von der evangelischen und der katholischen Kirche,
13. je einem Mitglied, benannt von der Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD) und der Anstalt des öffentlichen Rechts „Zweites Deutsches Fernsehen“.

Die Mitglieder des Verwaltungsrates sind an Aufträge und Weisungen nicht gebunden. Für jedes Mitglied wird ein Stellvertreter gewählt oder be-

nannt. Scheidet ein Mitglied oder ein Stellvertreter vorzeitig aus, so wird für den Rest seiner Amtszeit ein Nachfolger gewählt oder benannt.

(2) Der Bundesminister für Wirtschaft beruft die nach Absatz 1 gewählten oder benannten Mitglieder des Verwaltungsrates und ihre Stellvertreter.

(3) Die nach Absatz 2 Berufenen erklären dem Bundesminister für Wirtschaft binnen vierzehn Tagen nach Zugang der Mitteilung über ihre Berufung schriftlich, ob sie die Berufung annehmen.

(4) Die Berufung erfolgt für zwei Jahre; wiederholte Berufungen sind zulässig.

(5) Der Verwaltungsrat wählt alle zwei Jahre aus seiner Mitte den Vorsitzenden und den stellvertretenden Vorsitzenden.

(6) Der Verwaltungsrat beschließt über alle grundsätzlichen Fragen, die zum Aufgabenbereich der Anstalt gehören. Er stellt Richtlinien für die Durchführung dieses Gesetzes auf, die mit Zweidrittelmehrheit beschlossen werden müssen.

(7) Der Verwaltungsrat beschließt in den ersten fünf Monaten jedes Haushaltsjahres über die Entlastung des Vorstandes und des Präsidiums. Die Mitglieder des Präsidiums sind bei der Abstimmung über die Entlastung des Präsidiums nicht stimmberechtigt.

(8) § 5 Abs. 5 ist, soweit in diesem Gesetz nichts anderes vorgesehen ist, entsprechend anzuwenden mit der Maßgabe, daß der Verwaltungsrat bei Anwesenheit von fünfzehn Mitgliedern beschlußfähig ist.

(9) Der Verwaltungsrat ist auf Verlangen des Präsidiums oder von zehn seiner Mitglieder unverzüglich einzuberufen. Im übrigen tagt er mindestens dreimal im Jahr.

(10) Der Verwaltungsrat gibt sich eine Geschäftsordnung.

§ 7

Förderungshilfe für programmfüllende Filme

(1) Die Anstalt gewährt dem Hersteller eines programmfüllenden deutschen Films (Referenzfilms) auf Antrag Förderungshilfen für die Herstellung eines neuen programmfüllenden deutschen Films (zu fördernden Films).

(2) Ein Film ist programmfüllend, wenn er eine Vorfuhrdauer von mindestens 79 Minuten hat.

(3) Ein Film ist ein deutscher Film im Sinne dieses Gesetzes, wenn

1. der Hersteller seinen Wohnsitz oder Sitz in der Bundesrepublik Deutschland einschließlich des Landes Berlin hat, ausschließlich oder fast ausschließlich in eigenen Namen oder für eigene Rechnung Filme herstellt und die Verantwortung für die Durchführung des jeweiligen Filmvorhabens trägt,
2. wenigstens eine Endfassung des Films, abgesehen von Dialogstellen, für die nach dem Drehbuch eine andere Sprache vorgeschrieben ist, in deutscher Sprache hergestellt worden ist,.

3. für Atelieraufnahmen Ateliers benutzt worden sind, die in der Bundesrepublik Deutschland einschließlich des Landes Berlin liegen. Sind vom Thema her Außenaufnahmen in einem anderen Land erforderlich, so dürfen höchstens 30 vom Hundert der Atelieraufnahmen im Gebiet dieses Landes gedreht werden. Wird der größere Teil eines Films an Originalschauplätzen in einem anderen Land gedreht, so können auch für mehr als 30 vom Hundert der Atelieraufnahmen Ateliers dieses Landes benutzt werden,

4. der Drehbuchautor, die Bearbeiter und Verfasser der Dialoge Deutsche im Sinne des Artikels 116 des Grundgesetzes sind oder dem deutschen Kulturbereich angehören,

5. der Regisseur Deutscher im Sinne des Artikels 116 des Grundgesetzes ist oder dem deutschen Kulturbereich angehört,

6. die folgenden mitwirkenden Kräfte Deutsche im Sinne des Artikels 116 des Grundgesetzes sind oder dem deutschen Kulturbereich angehören: Hauptdarsteller, Produktionsleiter, Kameramann, Toningenieur, Schnittmeister, Chefdekorateur, Kostümmeister.

(4) Die Ausübung der Tätigkeiten im Sinne des Absatzes 3 Nr. 4 und 6 durch Personen, die nicht Deutsche im Sinne des Artikels 116 des Grundgesetzes sind oder dem deutschen Kulturbereich angehören, steht der Anerkennung des Films als deutscher Film nicht entgegen, wenn ihre Zahl $\frac{1}{2}$ der dort genannten Mitwirkenden nicht übersteigt. Die unter Absatz 3 Nr. 5 genannte Tätigkeit kann von einer Person, die nicht Deutscher im Sinne des Artikels 116 des Grundgesetzes ist oder dem deutschen Kulturbereich angehört, ausgeübt werden, wenn mindestens $\frac{1}{3}$ der in Absatz 3 Nr. 4 und 6 genannten Mitwirkenden Deutsche im Sinne des Artikels 116 des Grundgesetzes sind oder dem deutschen Kulturbereich angehören.

(5) Als deutscher Film gilt auch ein Film, den ein Hersteller unter den Voraussetzungen des Absatzes 3 Satz 1 Nr. 1 und 2 und des Absatzes 7 gemeinsam mit mindestens einem Hersteller mit Wohnsitz oder Sitz außerhalb des Geltungsbereiches dieses Gesetzes hergestellt hat, wenn eine im Verhältnis zu der ausländischen Beteiligung erhebliche deutsche finanzielle Beteiligung sowie eine dieser angemessene, mindestens 30 vom Hundert betragende künstlerische und technische deutsche Beteiligung vereinbart ist. Eine erhebliche deutsche Beteiligung liegt auch vor, wenn die Vorschriften über die Gemeinschaftsproduktion von Filmen einer auf den Film anwendbaren, von deutscher Seite abgeschlossenen zwischenstaatlichen Vereinbarung eingehalten sind.

(6) Förderungshilfen werden dem Hersteller einer Gemeinschaftsproduktion, der die Voraussetzungen des Absatzes 3 Satz 1 Nr. 1 erfüllt, nur gewährt, wenn er innerhalb von fünf Jahren vor Inkrafttreten des Gesetzes oder danach einen deutschen Film im Sinne des Absatzes 3 hergestellt hat. Die Gewährung einer Förderungshilfe für eine Gemeinschaftsproduktion, an welcher der Hersteller sich mit weniger als 40 vom Hundert der Herstellungskosten beteiligt hat, setzt außerdem voraus, daß der Hersteller nicht bereits Förderungshilfen für zwei Gemeinschaftsproduktionen erhalten hat, an denen er

sich nur mit weniger als 40 vom Hundert der Herstellungskosten beteiligt hatte, ohne inzwischen einen deutschen Film im Sinne des Absatzes 3 hergestellt oder sich an einer Gemeinschaftsproduktion mit mehr als 40 vom Hundert beteiligt zu haben.

(7) Förderungshilfen dürfen nur gewährt werden, wenn die Kopien, die für die Auswertung im Geltungsbereich dieses Gesetzes bestimmt sind, in einer Kopieranstalt in der Bundesrepublik Deutschland einschließlich des Landes Berlin gezogen werden, sofern hierfür die technischen Voraussetzungen gegeben sind.

(8) Förderungshilfen werden nur gewährt, wenn der Referenzfilm nicht früher als ein Jahr vor Inkrafttreten dieses Gesetzes in der Bundesrepublik Deutschland einschließlich des Landes Berlin erst-aufgeführt worden ist. Förderungshilfen gemäß § 9 erhalten Filme nur für einen Zeitraum von zwei Jahren seit ihrer Erstaufführung; für Dokumentarfilme und für Kinder- und Jugendfilme gelten fünf Jahre.

(9) Nicht zu fördern sind Filme, die gegen die Verfassung oder die Gesetze verstoßen oder das sittliche oder religiöse Gefühl verletzen. Gleiches gilt für die Filme, die unter Berücksichtigung des dramaturgischen Aufbaues, des Drehbuches, der Gestaltung, der schauspielerischen Leistung, der Kameraführung und des Bildschnittes von geringer Qualität sind. Von geringer Qualität ist namentlich die Darstellung von sexuellen Vorgängen und Brutalitäten in aufdringlich vergrößernder spekulativer Form.

(10) Ein Antrag auf Förderungshilfe kann nur gestellt werden, wenn der Hersteller innerhalb eines Monats nach der Erstaufführung des Referenzfilms in einem Filmtheater in der Bundesrepublik Deutschland einschließlich des Landes Berlin der Anstalt mitgeteilt hat, daß er eine Förderungshilfe in Anspruch zu nehmen beabsichtigt. Der Antrag ist spätestens drei Monate nach Ablauf der für den jeweiligen Referenzfilm in § 8 Abs. 2 bezeichneten Höchstfrist zu stellen.

(11) Der Antragsteller hat nachzuweisen, daß die Voraussetzungen der Absätze 1 bis 8 erfüllt sind. Der Nachweis, daß es sich um einen deutschen Film im Sinne des Absatzes 3 oder um einen Film handelt, der nach den Absätzen 4 und 5 als deutscher Film gilt, und daß der Film programmfüllend im Sinne des Absatzes 2 ist, wird durch eine Bescheinigung des Bundesamts für gewerbliche Wirtschaft geführt, die im Falle des Absatzes 5 spätestens vier Wochen vor Drehbeginn zu beantragen ist.

(12) Die Gewährung des Grundbetrages erfolgt durch den Vorstand mit Zustimmung des Präsidiums. Auf Antrag von zwei Mitgliedern des Präsidiums oder des Herstellers entscheidet der Verwaltungsrat über die Gewährung des Grundbetrages; die Ablehnung der Gewährung einer Förderungshilfe kann auf Absatz 9 nur gestützt werden, wenn die Mehrheit der Mitglieder des Verwaltungsrates dies beschließt. Über die Gewährung der Zusatzbeträge wird nach Maßgabe von § 9 Abs. 4 entschieden.

(13) Die Gewährung der Förderungshilfen soll mit Auflagen verbunden werden, um sicherzustellen, daß

1. der Verwendungszweck erreicht wird,

2. der zu fördernde Film zu der bei Inkrafttreten dieses Gesetzes für deutsche Filme üblichen Film-miete vermietet wird,
3. die Vermietung des zu fördernden Films an ein Filmtheater nicht von der Miete eines oder mehrerer ausländischer Filme oder Reprisen abhängig gemacht wird,
4. bei der Aufbringung der Herstellungskosten eines zu fördernden Films das Risiko des erheblich mitfinanzierenden Verleihers angemessen vermindert wird.

(14) Deutsche Filme, die unter Mitwirkung einer Fernsehen betreibenden öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalt, die im Geltungsbereich des Gesetzes liegt, hergestellt worden sind, können als Referenzfilme anerkannt werden; jedoch nur jährlich bis zu sechs Filme. Die Entscheidung bedarf der Genehmigung des Präsidiums, das hierbei die Interessen der Filmwirtschaft und die der Rundfunkanstalten zu berücksichtigen hat.

§ 8

Grundbetrag

(1) Die Anstalt gewährt dem Hersteller eines Referenzfilms als Förderungshilfe einen Grundbetrag, dessen Höhe sich im Kalenderjahr aus dem Verhältnis der Anzahl der Referenzfilme zu dem nach § 18 Abs. 2 im Haushalt der Anstalt hierfür eingesetzten Betrag errechnet.

(2) Der Grundbetrag wird zuerkannt, wenn der Hersteller nachweist, daß der Referenzfilm innerhalb von zwei Jahren nach seiner Erstaufführung in einem Filmtheater in der Bundesrepublik Deutschland einschließlich des Landes Berlin Bruttoverleiheinnahmen in Höhe von mindestens 500 000 Deutsche Mark im Geltungsbereich dieses Gesetzes erzielt hat. Bei einem Referenzfilm, dem die Filmbewertungsstelle Wiesbaden ein Prädikat zuerkannt hat (Prädikatsfilm), oder der auf einem A-Filmfestspiel einen Hauptpreis erhalten hat, genügt es, daß die Bruttoverleiheinnahmen im Geltungsbereich dieses Gesetzes innerhalb von zwei Jahren nach der Erstaufführung in einem Filmtheater in der Bundesrepublik Deutschland einschließlich des Landes Berlin 300 000 Deutsche Mark erreicht haben. Dem Hersteller eines mit dem Prädikat „besonders wertvoll“ oder eines mit einem Hauptpreis auf einem A-Filmfestspiel ausgezeichneten Referenzfilms, der die in Satz 2 bezeichneten Mindestbruttoverleiheinnahmen nicht erreicht hat, kann der Verwaltungsrat einen entsprechend den tatsächlich erzielten Bruttoverleiheinnahmen geminderten Grundbetrag zuerkennen, wenn die Versagung einer Förderungshilfe eine unbillige Härte wäre. Derartige Ausnahmeregelungen müssen auf drei Referenzfilme im Kalenderjahr beschränkt bleiben und dürfen von einem Hersteller nur einmal im Kalenderjahr und nicht mehr als insgesamt zweimal in Anspruch genommen werden. Bei Dokumentarfilmen und bei Kinder- und Jugendfilmen (Filme, die nicht in Abendveranstaltungen

gezeigt werden) genügt es, daß die inländischen Bruttoverleiheinnahmen innerhalb von fünf Jahren nach ihrer Erstaufführung in einem Filmtheater innerhalb der Bundesrepublik Deutschland einschließlich des Landes Berlin 300 000 Deutsche Mark betragen; die Anstalt kann von diesem Erfordernis absehen, wenn einem Kinder- oder Jugendfilm das Prädikat „besonders wertvoll“ zuerkannt worden ist.

(1) Der Grundbetrag wird in den ersten drei Monaten nach dem Schluß eines Kalenderjahres den Herstellern der Referenzfilme zuerkannt, die im abgelaufenen Kalenderjahr die Voraussetzungen für die Zuerkennung nachgewiesen haben. Dem Grunde nach kann die Zuerkennung schon vorher erfolgen.

§ 9

Zusatzbetrag

(1) Die Anstalt gewährt dem Hersteller eines Referenzfilms, dem im abgelaufenen Haushaltsjahr ein Grundbetrag nach § 8 zuerkannt worden ist, eine zusätzliche Förderungshilfe (Zusatzbetrag), sofern es sich um einen Prädikatsfilm, um einen Film, der auf einem A-Filmfestspiel mit einem Hauptpreis ausgezeichnet worden ist, oder um einen Film handelt, der unter Berücksichtigung des dramaturgischen Aufbaus, des Drehbuchs, der Gestaltung, der schauspielerischen Leistungen, der Kameraführung und des Bildschnitts einen guten Gesamteindruck hinterläßt (guter Unterhaltungsfilm).

(2) Für die Zahlung von Zusatzbeträgen werden jährlich 1,0 Millionen Deutsche Mark gemäß § 18 Abs. 2 Nr. 3 bereitgestellt. Außerdem wird der Anstalt zu diesem Zweck jährlich ein Betrag von 1,6 Millionen Deutsche Mark aus dem gemäß § 21 a gebildeten Sondervermögen „Ufi-Abwicklungserlös“ zugeführt. Der Betrag ist den Herstellern nach Maßgabe des Anteils zuzuerkennen, den der einzelne Film an den Einspielergebnissen aller in Absatz 1 bezeichneten Filme, die im abgelaufenen Kalenderjahr die Voraussetzungen für die Gewährung des Grundbetrages erfüllt haben, im jeweiligen Förderungszeitraum (§ 7 Abs. 8 Satz 2) im Geltungsbereich dieses Gesetzes erzielt hat. Auf den Zusatzbetrag kann die Anstalt vor Ablauf des Förderungszeitraumes nach Maßgabe der Haushaltslage und der erzielten Einspielergebnisse Vorauszahlungen leisten.

(3) Der Zusatzbetrag darf höchstens 250 000 Deutsche Mark je Referenzfilm betragen.

(4) Über die Gewährung der Zusatzbeträge entscheidet eine vom Verwaltungsrat auf jeweils ein Jahr aus seiner Mitte gewählte Kleine Kommission, bestehend aus

1. drei Mitgliedern des Deutschen Bundestages,
2. einem Vertreter der Bundesregierung,
3. einem Beauftragten der beiden Kirchen,
4. zwei Vertretern des Hauptverbandes Deutscher Filmtheater e. V.,
5. einem Vertreter der Spielfilmproduzenten,
6. einem Vertreter des Verbandes der Filmverleiher e. V.

Für jedes Mitglied wird ein Stellvertreter gewählt. Die Kleine Kommission wählt aus ihrer Mitte einen Vorsitzenden. Sie ist bei Anwesenheit von sieben Mitgliedern beschlußfähig und entscheidet mit der Mehrheit der anwesenden Stimmen. Gegen die Entscheidung können die Minderheit und der betroffene Filmhersteller innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe der Entscheidung den Verwaltungsrat anrufen.

(5) Das Präsidium kann auf Antrag beschließen, daß der Hersteller eines Referenzfilms, dem ein Grundbetrag nach § 8 nicht zuerkannt worden ist und der Bruttoverleiheinnahmen in Höhe von mindestens 100 000 Deutsche Mark erzielt hat, an der zusätzlichen Förderungshilfe (Absatz 2) teilnimmt, sofern der Film ein Prädikatsfilm ist oder auf einem A-Filmfestspiel mit einem Hauptpreis ausgezeichnet worden ist.

§ 10

Auszahlung und Verwendung

(1) Der Hersteller hat den Grund- und Zusatzbetrag spätestens bis zum Ablauf von zwei Jahren seit der zuletzt erfolgten Zuerkennung in vollem Umfang für die Finanzierung neuer programmfüllender deutscher Filme zu verwenden. Förderungshilfen für programmfüllende deutsche Kinder- oder Jugendfilme sind für die Herstellung eines neuen programmfüllenden deutschen Kinder- und Jugendfilms zu verwenden. Die Anstalt kann auf Antrag unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Lage des Herstellers in Ausnahmefällen gestatten, daß die Beträge zur Begleichung der Herstellungskosten des Referenzfilms verwendet werden, soweit die Einspielerlöse dieses Films seine Herstellungskosten nicht decken.

(2) Die Anstalt zahlt Förderungshilfen an den Hersteller des Referenzfilms, sobald dieser nachweist, daß die ihm zuerkannten Förderungshilfen eine den Bestimmungen dieses Gesetzes entsprechende Verwendung finden.

(3) Die Anstalt kann die Auszahlung bereits zuerkannter Förderungshilfen versagen,

1. wenn die ordnungsgemäße Finanzierung der Herstellung eines neuen Films nicht gewährleistet ist,
2. wenn bei der Finanzierung, der Herstellung, bei dem Verleih oder dem Vertrieb eines bereits nach § 8 geförderten Referenzfilms des Antragstellers die Grundsätze sparsamer Wirtschaftsführung verletzt worden sind,
3. wenn es sich im Falle der Spielfilmförderung bei dem Hersteller um eine Aktiengesellschaft, Gesellschaft mit beschränkter Haftung oder Personenhandels-gesellschaft, deren einziger persönlich haftender Gesellschafter eine Aktiengesellschaft oder Gesellschaft mit beschränkter Haftung ist, handelt und das eingezahlte Grundkapital oder Stammkapital nicht mindestens 200 000 Deutsche Mark beträgt,
4. soweit die Förderungshilfen nach den §§ 8 und 9 50 vom Hundert der Herstellungskosten des zu fördernden Films übersteigen.

§ 11

Rückzahlung

(1) Der Hersteller ist zur Erstattung der ihm nach den §§ 8 und 9 ausgezahlten Förderungshilfen verpflichtet,

1. soweit sie zur Finanzierung eines Films verwendet worden sind, der den Grundsätzen des § 7 Abs. 9 nicht entspricht,
2. wenn die Auszahlung auf Grund unrichtiger Angaben über wesentliche Auszahlungsvoraussetzungen erfolgt ist,
3. wenn die nach § 7 Abs. 13 erteilten Auflagen nicht eingehalten werden oder Auszahlungsvoraussetzungen nach § 10 Abs. 3 nachträglich entfallen sind,
4. wenn der Hersteller seiner Verpflichtung gemäß § 12 Abs. 1 Satz 1 und 2 nicht nachgekommen ist,
5. soweit sie 50 vom Hundert der Herstellungskosten des zu fördernden Films übersteigen.

(2) Über den Widerruf und die Rücknahme der Gewährung entscheidet der Verwaltungsrat.

(3) Der Verwaltungsrat kann einem Hersteller auf Antrag gestatten, im Falle des Absatzes 1 Nr. 1 und 5 die ihm ausgezahlten Förderungshilfen für die Herstellung eines anderen Films zu verwenden.

§ 12

Erwerb der Fernsehnutzungsrechte

(1) Die Inanspruchnahme des Grundbetrages verpflichtet den Hersteller, das ihm zustehende ausschließliche Fernsehnutzungsrecht an dem Referenzfilm für den Geltungsbereich dieses Gesetzes und für die Dauer von fünf Jahren (Erstmonopol) nicht an deutsche Rundfunkanstalten oder Dritte zu übertragen. Dies gilt auch für die ihm zustehenden Fernsehnutzungsrechte für andere Gebiete des deutschen Sprachraums außerhalb des Geltungsbereichs dieses Gesetzes, soweit eine technische Ausstrahlungsmöglichkeit in den Geltungsbereich dieses Gesetzes besteht. Für die Zeit nach Ablauf des Erstmonopols von fünf Jahren, beginnend mit der Erstausführung im Geltungsbereich dieses Gesetzes, kann der Hersteller über das Fernsehnutzungsrecht verfügen, es sei denn, daß die Anstalt das Fernsehnutzungsrecht vor Ablauf von vier Jahren nach Erstausführung für weitere fünf Jahre nach Ablauf des Erstmonopols sperrt. Die Anstalt kann dieses Recht in bis zu fünfzehn Fällen jährlich ausüben, wenn es im filmwirtschaftlichen Interesse liegt. Wird dieses Recht ausgeübt, hat die Anstalt dem Hersteller als weitere Förderungshilfe einen Betrag von 100 000 Deutsche Mark zu zahlen.

(2) Über die Ausübung des Rechts gemäß Absatz 1 und die Verwertung der bereits erworbenen Fernsehnutzungsrechte eines Referenzfilms entscheidet das Präsidium. Sofern filmwirtschaftliche Interessen nicht entgegen-

stehen, kann das Präsidium auf Antrag des Herstellers gestatten, abweichend von Absatz 1 Satz 1 und 2 die Fernsehnutzungsrechte an dem Referenzfilm für den Geltungsbereich dieses Gesetzes an deutsche Rundfunkanstalten auch schon für die Zeit von zwei Jahren ab Erstaufführung des Films zu vergeben.

(3) Erzielt die Anstalt bei der Verwertung eines bereits in ihrem Besitz befindlichen Fernsehnutzungsrechtes mehr als sie dem Hersteller als weitere Förderungshilfe gezahlt hat, so hat sie ihm den Mehrbetrag auszahlend.

(4) § 10 Abs. 1 findet auf die weitere Förderungshilfe entsprechende Anwendung.

§ 13

Kurzfilme

(1) Die Anstalt gewährt dem Hersteller eines deutschen Kurzfilms sowie eines nicht programmfüllenden deutschen Kinder- und Jugendfilms eine Förderungshilfe, wenn dem Film innerhalb zweier Jahre nach seiner Freigabe durch die Freiwillige Selbstkontrolle von der Filmbewertungsstelle Wiesbaden in 35-mm-Fassung das Prädikat „besonders wertvoll“ zuerkannt worden ist. Auch Filme, die in 16-mm-Fassung hergestellt werden, fallen darunter, sofern diese zur öffentlichen Vorführung bestimmt sind. Ist diesem Film das Prädikat „wertvoll“ zuerkannt worden, so wird dem Hersteller eine Förderungshilfe nur gewährt, wenn dem Film außerdem auf einem Filmfestspiel oder aus anderem Anlaß eine besondere Auszeichnung verliehen worden ist, die eine dem Prädikat „besonders wertvoll“ vergleichbare Bedeutung hat. § 7 Abs. 3 und 9 gilt entsprechend. Die Förderungshilfe wird nur auf Antrag und nur auf Grund solcher Filme gewährt, die nicht früher als ein Jahr vor Inkrafttreten dieses Gesetzes von der Freiwilligen Selbstkontrolle freigegeben worden sind. Der Antrag ist spätestens einen Monat nach Ablauf der in Satz 1 bezeichneten Höchstfrist zu stellen. Die Anstalt verteilt den für diese Förderungshilfen nach § 18 Abs. 2 Nr. 4 zur Verfügung stehenden Betrag spätestens drei Monate nach dem Schluß eines Haushaltsjahres an die Hersteller der in den Sätzen 1 und 2 bezeichneten Filme zu gleichen Teilen. § 10 Abs. 1 und 2 und § 11 Abs. 1 Nr. 1 und 2 finden entsprechende Anwendung mit der Maßgabe, daß diese Förderungshilfen auch zur Finanzierung der Herstellungskosten neuer programmfüllender deutscher Filme verwendet werden können.

(2) Der Bundesminister für Wirtschaft wird ermächtigt, nach Anhörung des Verwaltungsrates in einer Rechtsverordnung die dem Prädikat „besonders wertvoll“ vergleichbaren Auszeichnungen auf einem Filmfestspiel oder aus anderem Anlaß im Sinne des Absatzes 1 im einzelnen zu bestimmen.

(3) Jeder mit Förderungshilfen hergestellte programmfüllende Film mit einer Vorfuhrdauer von höchstens 110 Minuten ist für die Dauer seiner Auswertung im Erstmonopol entweder mit einem noch auszuwertenden neuen deutschen Kurzfilm, der ein

Prädikat der Filmbewertungsstelle Wiesbaden oder eine in der Rechtsverordnung nach Absatz 2 bezeichnete Auszeichnung trägt, oder mit einem noch auszuwertenden Kurzfilm aus einem Mitgliedstaat der EWG, der eine Kulturfilmprämie gemäß dem Erlaß des Bundesministers des Innern über die Förderung des deutschen Films in seiner jeweils geltenden Fassung erhalten hat, zu gemeinsamer Aufführung zu verbinden.

§ 14

Förderungshilfen für Filmtheater

(1) Wer ein Filmtheater betreibt (Filmtheaterbesitzer), erhält auf Antrag von der Anstalt Förderungshilfen, die zur Erneuerung und Verbesserung der technischen Anlagen und der Ausstattung von Filmtheatern, die im Geltungsbereich dieses Gesetzes liegen, zu verwenden sind. Die Anstalt zahlt die Förderungshilfen aus, sobald der Filmtheaterbesitzer nachweist, daß sie zweckentsprechend verwendet werden. § 11 Abs. 1 Nr. 2 findet entsprechende Anwendung.

(2) Die Anstalt hat spätestens drei Monate nach dem Schluß eines Haushaltsjahres für das abgelaufene Haushaltsjahr Förderungshilfen nach Absatz 1 in Höhe des nach § 18 Abs. 2 festgelegten Betrages zur Verfügung zu stellen.

(3) Aus dem Betrag, der als Förderungshilfe nach Absatz 2 zur Verfügung steht, ist Filmtheaterbesitzern, die im abgelaufenen Haushaltsjahr aus dem Verkauf von Eintrittskarten nach Abzug der Vergünstigungssteuer einen Umsatz bis zu 150 000 Deutsche Mark erzielt haben, für jeweils 0,10 Deutsche Mark Filmabgabe (§ 15) eine Förderungshilfe von 0,04 Deutsche Mark zu gewähren. Die Förderungshilfe ermäßigt sich bei Filmtheaterbesitzern mit einem Umsatz bis zu 250 000 Deutsche Mark auf 0,03 Deutsche Mark für jeweils 0,10 Deutsche Mark Filmabgabe und bei Filmtheaterbesitzern mit einem höheren Umsatz auf 0,02 Deutsche Mark für jeweils 0,10 Deutsche Mark Filmabgabe. Reicht der Betrag, der nach Absatz 2 für Förderungshilfen zur Verfügung steht, nicht aus, um allen Filmtheaterbesitzern Förderungshilfen in Höhe der sich aus den Sätzen 1 und 2 ergebenden Beträge zu gewähren, so wird die sich aus Satz 2 ergebende Summe der Förderungshilfen für Filmtheaterbesitzer mit einem Umsatz von mehr als 150 000 Deutsche Mark anteilig gekürzt.

(4) Der Abruf der Mittel durch die Filmtheaterbesitzer ist nicht auf das Haushaltsjahr beschränkt. Für Filmtheaterbesitzer mit einem Jahresumsatz aus dem Verkauf von Eintrittskarten bis zu 75 000 Deutsche Mark gilt Absatz 1 Satz 2 nicht.

(5) Die Auszahlung setzt den Nachweis voraus, daß in dem betreffenden Filmtheater während des Erhebungszeitraumes zu allen Filmprogrammen mit Spielfilmen von einer Vorfuhrdauer bis zu 110 Minuten ein Kurzfilm oder eine deutsche Wochenschau vorgeführt worden ist.

§ 15

Filmabgabe

(1) Jeder gewerbliche Veranstalter einer entgeltlichen Vorführung programmfüllender Filme in der Bundesrepublik Deutschland einschließlich des Landes Berlin hat für jede verkaufte Eintrittskarte eine Filmabgabe in Höhe von 0,10 Deutsche Mark an die Anstalt zu entrichten. Für Filmtheaterbesitzer, die nur Wochenschauen und Kurzfilme zeigen, ermäßigt sich die Abgabe auf 0,05 Deutsche Mark; dies gilt auch für Jugendvorstellungen. Die Abgabe ist jeweils bis zum 10. des folgenden Monats an die Anstalt zu zahlen. Für die Berechnung der Filmmieten und des Miet- und Pachtzinses, falls der gewerbliche Veranstalter Mieter oder Pächter eines Filmtheaters und die Höhe seines Umsatzes Grundlage für die Berechnung des Miet- oder Pachtzinses ist, bleibt die Filmabgabe außer Betracht.

„(2) Die Filmabgabe wird bis zum 31. Dezember 1973 erhoben.“

§ 16

Auskunftspflicht

(1) Wer im Geltungsbereich dieses Gesetzes gewerbliche Filmvorführungen veranstaltet, ein Verleihunternehmen betreibt oder Förderungshilfen nach diesem Gesetz erhalten hat, muß der Anstalt die für die Durchführung dieses Gesetzes erforderlichen Auskünfte erteilen und Unterlagen vorlegen.

(2) Die von der Anstalt mit der Überwachung des Betriebs beauftragten Personen sind befugt, Grundstücke, Betriebsanlagen und Geschäftsräume des Auskunftspflichtigen zu betreten, dort Besichtigungen und Prüfungen vorzunehmen und die geschäftlichen Unterlagen des Auskunftspflichtigen einzusehen.

(3) Bei juristischen Personen und Personenhandels-gesellschaften haben die nach Gesetz, Gesellschaftsvertrag oder Satzung zur Vertretung berechtigten Personen oder deren Beauftragte die Pflichten gemäß Absatz 1 zu erfüllen und Maßnahmen gemäß Absatz 2 zu dulden.

(4) Der zur Auskunft Verpflichtete kann die Auskunft auf solche Fragen verweigern, deren Beantwortung ihn selbst oder einen der in § 383 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 der Zivilprozeßordnung bezeichneten Angehörigen der Gefahr strafgerichtlicher Verfolgung oder eines Verfahrens nach dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten aussetzen würde.

(5) Weigert sich ein zur Auskunft verpflichteter Filmtheaterbesitzer, eine Auskunft nach Absatz 1 zu erteilen oder entsprechende Unterlagen vorzulegen, so kann die Anstalt die für die Festsetzung der Filmabgaben erforderlichen Feststellungen im Wege der Schätzung treffen. Weigert sich ein zur Auskunft verpflichteter Filmhersteller, eine Auskunft nach Absatz 1 zu erteilen oder entsprechende Unterlagen vorzulegen, so kann die Anstalt gewährte Leistungen zurückverlangen.

§ 17

Verletzung der Geheimhaltungspflicht

(1) Wer ein fremdes Geheimnis, namentlich ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis, das ihm in seiner Eigenschaft als Mitglied eines Organs, Angehöriger oder Beauftragter der Anstalt bekanntgeworden ist, unbefugt offenbart, wird mit Gefängnis bis zu einem Jahr und mit Geldstrafe oder mit einer dieser Strafen bestraft.

(2) Handelt der Täter gegen Entgelt oder in der Absicht, sich oder einen anderen zu bereichern oder einen anderen zu schädigen, so ist die Strafe Gefängnis bis zu zwei Jahren; daneben kann auf Geldstrafe erkannt werden. Ebenso wird bestraft, wer ein fremdes Geheimnis, namentlich ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis, das ihm unter den Voraussetzungen des Absatzes 1 bekanntgeworden ist, unbefugt verwertet.

(3) Die Tat wird nur auf Antrag des Verletzten verfolgt.

(4) Die Bediensteten der Anstalt und die Mitglieder ihrer Organe sind, soweit sie nicht Beamte sind, auf die gewissenhafte Erfüllung ihrer Pflichten nach § 1 Abs. 1 der Verordnung gegen Bestechung und Geheimnisverrat nichtbeamteter Personen in der Fassung vom 22. Mai 1943 (Reichsgesetzbl. I S. 351) zu verpflichten.

§ 18

Haushalts- und Wirtschaftsführung der Anstalt

(1) Der Verwaltungsrat stellt jährlich vor Beginn des Haushaltsjahres einen Haushaltsplan nach den Grundsätzen einer sparsamen und wirtschaftlichen Finanzgebarung fest. Darin sind, nach Zweckbestimmung und Ansatz getrennt, alle voraussichtlichen Einnahmen und Ausgaben der Anstalt im kommenden Haushaltsjahr zu veranschlagen. Der Haushaltsplan muß in Einnahmen und Ausgaben ausgeglichen sein. Das Vermögen und die Schulden sind in einer Anlage des Haushaltsplans auszuweisen. Der Haushaltsplan bedarf der Genehmigung des Bundesministers für Wirtschaft. Der Vorstand hat dem Verwaltungsrat den Entwurf des Haushaltsplans rechtzeitig vorzulegen.

(2) In dem Haushaltsplan sind jährlich die Beträge festzulegen, die für die einzelnen in diesem Gesetz vorgesehenen Förderungsmaßnahmen Verwendung finden sollen. Dabei ist davon auszugehen, daß nach Abzug

1. der Verwaltungskosten der Anstalt sowie erforderlich werdender Rückstellungen,
2. der Mittel zur Werbung für den deutschen Film im In- und Ausland in Höhe von mindestens 500 000 Deutsche Mark,
3. der Mittel für den Zusatzbetrag in Höhe von 1,0 Millionen Deutsche Mark (§ 9 Abs. 2 Satz 1),
4. der Förderungsmittel für den nicht programmfüllenden Kinder- und Jugendfilm und den Kurzfilm in Höhe von 1,2 Millionen Deutsche Mark,

die Mittel zur Förderung der programmfüllenden Filme zu den Mitteln für die Erneuerung und Verbesserung der Filmtheater im Verhältnis von zwei zu eins stehen sollen; hierbei bleiben Zahlungen aus dem Sondervermögen „Ufi-Abwicklungserlös“ (§ 21 a) unberücksichtigt. Die für die Verlängerung der Sperrzeiten gemäß § 12 Abs. 1 Satz 5 erforderlichen Mittel werden bis zum Höchstbetrag von 1,5 Millionen Deutsche Mark jährlich von den für die Erneuerung und Verbesserung der Filmtheater vorgesehenen Mitteln in Abzug gebracht. Die von den Rundfunkanstalten für die Übertragung der Fernsehnutzungsrechte gezahlten Beträge sind im jeweiligen Kalenderjahr dem Fonds für die Zuerkennung des Grundbetrages zuzuteilen.

(3) Der Haushaltsplan ist sparsam und wirtschaftlich auszuführen. Im Haushaltsplan nicht veranschlagte Ausgaben bedürfen der Zustimmung des Verwaltungsrates. Die Zustimmung darf nur dann erteilt werden, wenn die Anstalt zu den Ausgaben unmittelbar kraft Gesetzes verpflichtet ist oder die Verpflichtung zur Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben der Anstalt begründet worden ist und für die Ausgabe ein unvorhergesehenes und unabwendbares Bedürfnis vorliegt. Bei Bedarf kann ein Nachtragshaushalt aufgestellt werden; Absatz 1 findet entsprechende Anwendung. Ist bis zum Schluß eines Haushaltsjahres der Haushaltsplan für das folgende Jahr noch nicht festgestellt, so bedürfen Ausgaben der Zustimmung des Verwaltungsrates.

(4) Der Vorstand hat über alle Einnahmen und Ausgaben sowie über das Vermögen und die Schulden der Anstalt und deren Veränderungen im abgelaufenen Haushaltsjahr Rechnung zu legen. Die Rechnung ist dem Bundesminister für Wirtschaft vorzulegen.

(5) Die Rechnung wird durch Wirtschaftsprüfer oder Wirtschaftsprüfungsgesellschaften geprüft. Die Prüfer werden vom Bundesminister für Wirtschaft auf Kosten der Anstalt bestellt. Die Prüfung ist nach Richtlinien auszuführen, die der Bundesminister für Wirtschaft erläßt. Der Prüfungsbericht ist dem Verwaltungsrat und dem Bundesminister für Wirtschaft und Finanzen und dem Bundesrechnungshof vorzulegen.

(6) Das Nähere über die Aufstellung und Ausföhrung des Haushaltsplans, des Kassen- und Rechnungswesen, die Rechnungslegung und die Prüfung der Rechnung der Anstalt wird in der Satzung der Anstalt bestimmt. Bis zum Inkrafttreten der Satzung finden die Vorschriften der Abschnitte II und III der Reichshaushaltsordnung entsprechende Anwendung.

(7) Abschnitt I des Gesetzes zur Erhaltung und Hebung der Kaufkraft vom 24. März 1934 (Reichsgesetzbl. I S. 235) und die Verordnung über die Rechnungslegung und Rechnungsprüfung während des Krieges vom 5. Juli 1940 (Reichsgesetzbl. II S. 139) finden auf die Anstalt keine Anwendung.

(8) Das Haushaltsjahr ist das Kalenderjahr.

§ 19

Satzung, Geschäftsordnungen

(1) Die Satzung der Anstalt wird vom Verwaltungsrat beschlossen. Der Beschluß bedarf der Zustimmung von zwei Dritteln, mindestens aber der Mehrheit der Mitglieder. Die Satzung der Anstalt und die Geschäftsordnungen ihrer Organe bedürfen der Genehmigung des Bundesministers für Wirtschaft.

(2) Die Satzung kann bestimmen, daß den Mitgliedern des Verwaltungsrates oder den an ihrer Stelle erschienenen Stellvertretern Tagegelder, Übernachtungsgelder und Fahrkostenerstattung sowie eine monatliche Aufwandsentschädigung gewährt werden.

§ 20

Rechtsaufsicht

(1) Die Anstalt untersteht der Rechtsaufsicht des Bundesministers für Wirtschaft. Die Aufsichtsbehörde ist befugt, Anordnungen zu treffen, um den Geschäftsbetrieb der Anstalt mit dem geltenden Recht in Einklang zu halten.

(2) Die Anstalt ist verpflichtet, der Aufsichtsbehörde jederzeit Auskunft über ihre Tätigkeit zu erteilen.

(3) Kommt die Anstalt den ihr obliegenden Verpflichtungen nicht nach, so ist die Aufsichtsbehörde befugt, die Aufgaben durch einen besonderen Beauftragten durchführen zu lassen oder sie selbst durchzuführen.

§ 21

Einstellung der Förderungshilfen

(1) Förderungshilfen nach den §§ 8, 9 und 13 werden nur gewährt, wenn der Referenzfilm bis zum 31. Dezember 1972 im Geltungsbereich dieses Gesetzes erstaufgeführt oder im Falle des § 13 von der Freiwilligen Selbstkontrolle freigegeben worden ist. Förderungshilfen nach § 14 werden letztmalig für das Haushaltsjahr 1973 gewährt.

(2) Anträge auf die Gewährung von Förderungshilfen nach den §§ 8, 9 und 13 können nur bis zum 31. März 1975 gestellt werden. Für programmfüllende Dokumentar-, Kinder- und Jugendfilme verlängert sich diese Frist bis zum 31. März 1978. Anträge auf die Gewährung von Förderungshilfen nach § 14 können nur bis zum 31. März 1974 gestellt werden.

(3) Ist über den letzten Antrag auf Gewährung von Förderungshilfen für Spielfilme entschieden worden, so gehen das Vermögen und die Verbindlichkeiten der Anstalt auf die Bundesrepublik Deutschland über. Der Zeitpunkt wird vom Bundesminister für Wirtschaft im Bundesanzeiger bekanntgemacht. Das Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft nimmt die verbleibenden Aufgaben der Anstalt wahr.

§ 21 a

(1) Als Vermögen des Bundes wird ein Sondervermögen „Ufi-Abwicklungserlös“ gebildet.

(2) Der aus der Abwicklung und Entflechtung des ehemaligen reichseigenen Filmvermögens nach der Berichtigung der Schulden verbleibende Abwicklungserlös ist, soweit er nicht auf Beteiligungsrechte anderer Gesellschafter als des Reiches entfällt, in Ergänzung von § 15 des Gesetzes zur Abwicklung und Entflechtung des ehemaligen reichseigenen Filmvermögens vom 5. Juni 1953 (Bundesgesetzbl. I S. 276) unmittelbar an das Sondervermögen „Ufi-Abwicklungserlös“ abzuführen. Der Bund führt dem Sondervermögen im Haushaltsjahr 1971 einen Betrag in Höhe der im Bundeshaushalt 1970 vereinbarten Vorwegausschüttung von 8 Millionen Deutsche Mark zu.

(3) Das Sondervermögen ist für die Förderung der Filmwirtschaft zu verwenden. Über die Verwendung im einzelnen entscheidet, soweit sie sich nicht aus § 9 Abs. 2 ergibt, der Bundesminister für Wirtschaft und Finanzen im Einvernehmen mit dem Bundesminister des Innern nach Anhörung der Filmförderungsanstalt. § 15 Satz 2 des Gesetzes zur Abwicklung und Entflechtung des ehemaligen reichseigenen Filmvermögens bleibt unberührt. Bis zur bestimmungsmäßigen Verwendung ist das Vermögen verzinslich anzulegen. Die Verwaltung des Sondervermögens obliegt dem Bundesminister für Wirtschaft und Finanzen. Die Kosten der Verwaltung trägt das Sondervermögen.

§ 22

Berlin-Klausel

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 des Dritten Überleitungsgesetzes vom 4. Januar 1952 (Bundesgesetzbl. I S. 1) auch im Land Berlin. Rechtsverordnungen, die auf Grund dieses Gesetzes erlassen werden, gelten im Land Berlin nach § 14 des Dritten Überleitungsgesetzes.

§ 23

Inkrafttreten

(1) Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 1968 in Kraft.

(2) § 10 Abs. 3 Nr. 3 tritt am 1. Januar 1970 in Kraft; vom 1. Januar 1969 bis zum 31. Dezember 1969 gilt diese Bestimmung mit der Maßgabe, daß das eingezahlte Grund- oder Stammkapital mindestens 100 000 Deutsche Mark betragen muß.

**Erlaß
über die Förderung des deutschen Films
Vom 24. April 1970**

Zur Förderung des deutschen Films vergibt der Bundesminister des Innern im Rahmen der verfügbaren Mittel Preise und Prämien nach folgenden Bestimmungen:

1. Der Deutsche Filmpreis

Mit dem Deutschen Filmpreis können jährlich besonders hervorragende Leistungen ausgezeichnet werden.

1.1 Herstellung abendfüllender Spielfilme

1.1.1 Für die Herstellung des besten abendfüllenden Spielfilms kann vergeben werden:

- die Goldene Schale,
verbunden mit einer Prämie von 500 000 DM
oder
- das Filmband in Gold,
verbunden mit einer Prämie von 400 000 DM
oder
- das Filmband in Silber,
verbunden mit einer Prämie von 350 000 DM.

**1.1.2 Ausnahmsweise können auch zwei Filme ausgezeichnet werden;
hierbei kann das Filmband in Gold und Silber
zweifach vergeben werden.**

1.2 Gestaltung abendfüllender Spielfilme

1.2.1 Für die Gestaltung des besten abendfüllenden Spielfilms kann vergeben werden:

- die Goldene Schale,
verbunden mit einer Prämie von 300 000 DM
oder
- das Filmband in Gold,
verbunden mit einer Prämie von 250 000 DM
oder
- das Filmband in Silber,
verbunden mit einer Prämie von 150 000 DM.

**1.2.2 Ausnahmsweise können auch zwei Filme ausgezeichnet werden;
hierbei kann das Filmband in Gold oder Silber
zweifach vergeben werden.**

1.3 Herstellung von Kurzfilmen und abendfüllenden Filmen ohne Spielhandlung

1.3.1 Für die Herstellung des besten Kurzfilms können vergeben werden:

- das Filmband in Gold,
verbunden mit einer Prämie von 50 000 DM
- zwei Filmbänder in Silber,
verbunden mit einer Prämie von
je 40 000 DM.

1.3.2 Für die Herstellung des besten abendfüllenden Films ohne Spielhandlung kann vergeben werden:

- das Filmband in Gold,
verbunden mit einer Prämie von 150 000 DM
- das Filmband in Silber,
verbunden mit einer Prämie von 120 000 DM.

1.4 Sonstige Einzelleistungen

**1.4.1 Für eine sonstige besonders hervorragende künstlerische Leistung in einem abendfüllenden Film kann das Filmband in Gold vergeben werden;
in Betracht kommen Drehbuch, Kameraführung,
darstellerische oder andere Leistungen.**

- 1.4.2 Für langjähriges und hervorragendes Wirken im deutschen Film kann das Filmband in Gold vergeben werden.

2. Weitere Filmprämien

2.1.1 Herstellung abendfüllender Spielfilme

Für die Hersteller guter abendfüllender Spielfilme können, soweit es die künstlerische Qualität der Jahresproduktion rechtfertigt, jährlich mindestens zehn Prämien von je 200 000 DM vergeben werden.

- 2.1.2 Die Prämien können nach Maßgabe vorhandener Haushaltsmittel bis zu 250 000 DM erhöht werden.

2.2 Herstellung von Kurzfilmen und abendfüllenden Filmen ohne Spielhandlung

- 2.2.1 Für die Herstellung guter Kurzfilme können, soweit es die künstlerische Qualität der Jahresproduktion rechtfertigt, jährlich mindestens 15 Prämien von je 25 000 DM vergeben werden.

- 2.2.2 Für die Herstellung guter abendfüllender Filme ohne Spielhandlung können, soweit es die künstlerische Qualität der Jahresproduktion rechtfertigt, Prämien von je 80 000 DM vergeben werden.

2.3 Filmvorhaben

- 2.3.1.1 Für besonders hervorragende Spielfilmvorhaben können Prämien von je 200 000 DM vergeben werden;

- 2.3.1.2 die Prämien können erhöht werden bis auf je 300 000 DM, wenn Nachwuchskräfte bei der Herstellung des Films entscheidend mitwirken.

- 2.3.1.3 Für ein besonders hervorragendes Drehbuch, das dem zu fördernden Filmvorhaben zugrunde liegt, kann zusätzlich eine Prämie von 10 000 DM zuerkannt werden.

- 2.3.2 Hat ein Regisseur oder ein Drehbuchautor die Förderung eines Spielfilmvorhabens beantragt, so kann für die Verfilmung des Vorhabens, in dem der Antragsteller Regie führt, eine Förderungszusage gegeben werden. Der Antragsteller hat binnen drei Monaten nach Erteilung der Förderungszusage einen Hersteller zu benennen, dem die Prämie in Höhe von grundsätzlich 200 000 DM nach den Bestimmungen dieses Erlasses zuerkannt wird. Die Nrn. 2.3.1.2 und 3 können entsprechend angewendet werden.

- 2.3.3 Für besonders hervorragende Kurzfilmvorhaben können Prämien von je 20 000 DM vergeben werden.

2.4 Drehbücher und Drehbuchentwürfe

Für besonders hervorragende Drehbücher, die nicht Filmvorhaben nach Nr. 2.3 sind, oder für entsprechende Drehbuchentwürfe können Prämien vergeben werden, und zwar

für ein Drehbuch 10 000 DM,
für einen Drehbuchentwurf 3 000 DM.

3. Auszeichnung von Filmprogrammen

Lichtspieltheater, die innerhalb einer Spielzeit ein gutes Gesamtprogramm mit einem angemessenen Anteil deutscher Filme vorgeführt haben, können besonders ausgezeichnet werden und eine Prämie erhalten.

3.1 Es können verliehen werden

— die Auszeichnung als Lichtspieltheater mit dem besten Filmprogramm des Jahres, verbunden mit einer Prämie von 30 000 DM

— zwei Auszeichnungen als Lichtspieltheater mit einem hervorragenden Filmprogramm im betreffenden Jahr, verbunden mit Prämien von je 20 000 DM

- 3.2 Ferner können vergeben werden bis zu 15 weitere Prämien von je 10 000 DM, wenn und soweit die Qualität der Programme des Jahres dies rechtfertigt.

4. Förderungsgrundsätze

- 4.1 Gefördert werden können nur Filme, Filmvorhaben, Drehbücher, Drehbuchentwürfe und Theaterprogramme, die angemessene Rücksicht auf die von der Verfassung geschützten Werte, die Gesetze und auf das sittliche und religiöse Empfinden nehmen und nicht politische Propaganda sind.

- 4.2 Eine Benachteiligung einzelner Kunstrichtungen ist zu vermeiden.

5. Teilnahmeberechtigung

- 5.1.1 Gefördert werden Filme, die für die Vorführung und handelsübliche Auswertung in Lichtspieltheatern der Bundesrepublik Deutschland einschließlich Berlin (West) bestimmt und geeignet sind.

- 5.1.2 Es muß sich um deutsche Filme i. S. von § 7

Abs. 3 und 4 des Gesetzes über Maßnahmen zur Förderung des deutschen Films vom 22. Dezember 1967 (BGBl. I S. 1352) handeln.

Von deutschen und ausländischen Herstellern in Gemeinschaftsproduktion hergestellte Filme werden nur zugelassen, wenn das Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft sie als deutsche Produktion anerkannt hat. In besonderen Fällen sind Ausnahmen zulässig.

- 5.1.3 Die Filme müssen innerhalb eines Jahres vor Ablauf der Vorschlagsfrist von der Freiwilligen Selbstkontrolle der Filmwirtschaft freigegeben und im Jahre der Vergabe oder in den vorausgegangenen zwei Kalenderjahren hergestellt sein.

- 5.1.4 Die Filme sollen mindestens im Normalsormat (35 mm) hergestellt sein; ausnahmsweise können Filme im 16 mm-Format zugelassen werden.

- 5.1.5 Als Kurzfilme gelten Filme, die eine Länge bis zu 1600 m haben.

- 5.1.6.1 Aufgrund dieses Erlasses oder früherer Bestimmungen geförderte Filme oder Filmvorhaben können für weitere Förderungsmaßnahmen nach diesem Erlaß nur in Betracht gezogen werden, wenn eine höhere Prämie gewährt werden kann.

- 5.1.6.2 Ein Zuschlag nach Nr. 2.3.1.2 und zwischenzeitliche Anhebungen der Prämien bleiben außer Betracht.

- 5.1.7 Abhängige Produktionen aller Art werden nicht gefördert. Eine Abhängigkeit i. S. dieser Bestimmung liegt auch vor, wenn der Hersteller selbst erheblich durch öffentliche Mittel finanziert wird (z. B. durch institutionelle Zuwendungen).

- 5.2.1 Für Filmvorhaben gelten die Nrn. 5.1.1, 5.1.2 Satz 1, 5.1.4 und 5 sowie 5.1.6 und 7 entsprechend.

- 5.2.2 Drehbücher und Drehbuchentwürfe müssen in deutscher Sprache geschrieben sein.

- 5.3.1 Am Auswahlverfahren nach Nr. 2.3 können sich Hersteller, Gestalter und Drehbuchverfasser beteiligen, die ihren Sitz oder Wohnsitz in der Bundesrepublik Deutschland einschließlich Berlin (West) haben. Produktionsunternehmen müssen unter tatsächlicher Leitung eines deutschen Staatsangehörigen stehen. Ausländer können in Ländern gleichgestellt werden, wenn sie ständig in der Bundesrepublik Deutschland einschließlich

Berlin (West) wohnen und dort für gewöhnlich ihre Tätigkeit ausüben.

5.3.2 Am Auswahlverfahren nach Nr. 3 können sich Inhaber von Lichtspieltheatern in der Bundesrepublik Deutschland einschließlich Berlin (West) beteiligen, die die Vorführung von Filmen gewerbsmäßig betreiben.

6. Preise und Prämien

6.01 Den Deutschen Filmpreis für die Herstellung eines Films nach den Nrn. 1.1 und 1.3 erhält der Hersteller; erkannt zugleich dem Gestalter zuerkannt werden.

6.02.1 Die Prämie nach den Nrn. 1.1 bis 1.3 und 2.1 bis 2.3 erhält der Hersteller. Die Prämie nach Nr. 1.2 soll dem Regisseur ermöglichen, einen neuen Film zu gestalten oder erforderlichenfalls selbst herzustellen.

6.02.2 Als Hersteller gelten nur Unternehmen, die ausschließlich oder fast ausschließlich die Herstellung von Filmen für die handelsübliche Vorführung in deutschen Lichtspieltheatern betreiben.

6.02.3 Bei Filmen, die in Gemeinschaftsproduktion hergestellt worden sind, erhält jeder Hersteller einen seiner künstlerischen, organisatorischen und finanziellen Beteiligung entsprechenden Anteil der Prämie. Wenn die Beteiligten sich nicht einigen, entscheidet der Bundesminister des Innern.

6.02.4 Bei Filmen, die von deutschen und ausländischen Herstellern in Gemeinschaftsproduktion hergestellt worden sind, kann der deutsche Hersteller die Prämie bis zur vollen Höhe erhalten; beträgt die Beteiligung des deutschen Herstellers weniger als 50 vom Hundert, so kann die Prämie nur entsprechend seiner Beteiligung in künstlerischer, organisatorischer und finanzieller Hinsicht und nur bis zur Hälfte ihrer vollen Höhe gewährt werden.

6.03.1 Die Prämien nach den mit den Nrn. 1.1, 1.2, 1.3.2, 2.1, 2.2.1, 2.2.2, 2.3.1 und 2.3.3 bezeichneten Filmarten sind zweckgebunden für die Herstellung neuer Filme der entsprechenden Kategorien.

6.03.2 Weicht der Film wesentlich von dem vorgelegten Filmvorhaben ab, so sind Prämien oder Teilbeträge zurückzuzahlen und Zinsvorteile zu erstatten. Sie können dem Hersteller belassen werden, wenn das dem fertigen Film zugrunde liegende Filmvorhaben nach den Bestimmungen dieses Erlasses gefördert worden wäre. Die Erstattung setzt voraus, daß der Auswahlausschuß mit der in Nr. 7.3 festgelegten Mehrheit die Abweichung gemäß Satz 1 für wesentlich hält.

6.04.1 Als Gestalter kann nur ausgezeichnet werden, wer für die Gesamtgestaltung des Films allein verantwortlich ist.

6.04.2 Der Gestalter, der nicht zugleich Hersteller ist, erhält für seine Beteiligung an der Herstellung eines Kurzfilms nach Nr. 1.3.1 25 vom Hundert, für seine Beteiligung an der Herstellung eines abendfüllenden Films ohne Spielhandlung nach Nr. 1.3.2 15 vom Hundert der Prämie für die Herstellung.

6.05 Für die Feststellung des Herstellers, Gestalters und der Personen, die Preise oder Prämien erhalten sollen, sind in erster Linie die Angaben im Vorspann des Films maßgebend.

6.06 Die Prämie nach Nr. 2.3 steht ausschließlich dem Hersteller zu, der das Drehbuch vorgelegt hat und verfilmt. Bei Drehbüchern, die von mehreren Herstellern gemeinsam verfilmt werden, steht die Prämie zu gleichen Teilen den Herstellern zu, die das Drehbuch vorgelegt haben und verfilmen.

6.07 Die Prämie nach Nr. 2.4 steht ausschließlich dem

Verfasser zu, der das Drehbuch oder den Drehbuchentwurf vorgelegt hat. Für die Feststellung, wer Verfasser des Drehbuches ist, sind die Angaben auf der Titelseite des Drehbuches maßgebend.

6.08 Die Filmprogrammprämien sind innerhalb von zwei Jahren seit ihrer Zuerkennung für eine gute Werbung für weitere überdurchschnittliche Filme und Gesamtprogramme zu verwenden.

6.09 Bei einer erneuten Förderung nach Nr. 5.1.6 werden bereits gewährte Prämien auf die höhere Prämie angerechnet. Ein Zuschlag nach Nr. 2.3.1.2 bleibt außer Betracht.

6.10.1 Die für die Herstellung zweckgebundene (vgl. Nr. 6.03.1) Prämie der Nrn. 1.1, 1.2, 1.3, 2.1 und 2.3 wird fällig

zu 75 % bei Beginn der Dreharbeiten,

zu 25 % nach Vorlage des fertiggestellten neuen Films in der von der Freiwilligen Selbstkontrolle der Filmwirtschaft freigegebenen Fassung.

6.10.2 Im übrigen wird die Prämie mit ihrer Bekanntgabe fällig, soweit dieser Erlaß nichts anderes bestimmt.

6.10.3 Die Fälligkeit ist ausgeschlossen, wenn und solange der Empfänger an der bestimmungsgemäßigen Verwendung der Prämie gehindert ist.

6.10.4 Werden die Voraussetzungen für die Fälligkeit der Prämie nicht mindestens drei Wochen vor Ende des Jahres nachgewiesen, in dem die Prämie bekanntgegeben worden ist, erlischt der Anspruch. Über Ausnahmen entscheidet der Bundesminister des Innern.

6.10.5 Wird der mit einer Prämie hergestellte Film nicht innerhalb von 18 Monaten nach Zahlung der ersten Rate fertiggestellt und dem Bundesminister des Innern vorgelegt, so erlischt der Anspruch. Bereits gezahlte Teile der Prämie sind zurückzuzahlen und nach den in der Bundesverwaltung geltenden Regeln zu verzinsen. Das gleiche gilt, wenn der Film nach den Bestimmungen dieses Erlasses nicht gefördert werden darf.

6.11.1 Die Prämien sind nicht übertragbar und nicht pfändbar. Der Berechtigte und ggf. zusätzliche Empfänger der Prämien haben schriftlich zu erklären, daß sie dieses Verbot eingehalten haben und einhalten werden und daß sie auch nicht über einen nach der Prämie bemessenen oder mit der Zuerkennung einer Prämie in Zusammenhang stehenden Betrag unmittelbar oder mittelbar zugunsten eines Dritten verfügt haben und verfügen werden.

6.11.2 Wird eine Prämie mehreren Herstellern zuerkannt und beginnt einer der Hersteller nicht innerhalb der vorgesehenen Frist mit der Herstellung eines neuen Films, so kann er seinen Anteil der Prämie ausnahmsweise an einen MitHersteller des Films abtreten.

7. Auswahlausschuß und sonstige Gremien

7.1.1 Der Auswahlausschuß für Filmförderung beim Bundesminister des Innern beurteilt die künstlerische Qualität von Filmen, Einzelleistungen, Filmvorhaben, Drehbüchern und Drehbuchentwürfen sowie die Programme der Lichtspieltheater nach den Bestimmungen dieses Erlasses. Er kann empfehlen, in Einzelfällen von diesem Erlaß nach Nr. 10.1 abzuweichen.

7.1.2 Der Auswahlausschuß besteht aus etwa 30 fachkundigen Persönlichkeiten, die vom Bundesminister des Innern für die Dauer von drei Jahren berufen werden. Den Vorsitz führt der für Angelegenheiten der Kulturpflege zuständige Unterabteilungsleiter im Bundesministerium des Innern

oder ein von ihm bestimmter Vertreter; er hat kein Stimmrecht.

7.1.3.1 Der Auswahlausschuß beschließt in einer den jeweiligen Aufgaben entsprechenden Besetzung mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder.

7.1.3.2 Der Auswahlausschuß beschließt in Fragen seines Verfahrens mit einfacher Mehrheit.

7.1.3.3 Ein Beschluß kommt nicht zustande, wenn weniger als acht Mitglieder, in den Fällen der Nrn. 2.3.3 und 3. weniger als sechs Mitglieder an der Abstimmung teilnehmen.

7.1.4 Hat der Bundesminister des Innern Bedenken, einen Preis, eine Auszeichnung oder eine Prämie zu vergeben, so kann er einen erneuten Beschluß des Auswahlausschusses veranlassen.

7.2.1 Ein Vorschlagsausschuß kann beim Bundesminister des Innern für die Vergabe von Spielfilmpremien gebildet werden.

7.2.2 Der Vorschlagsausschuß besteht aus dem Vorsitzenden und zwei weiteren Mitgliedern des Auswahlausschusses.

7.3.1 Ein Vorauswahlausschuß kann für die Förderung von Filmvorhaben, Drehbüchern und Drehbuchentwürfen gebildet werden.

7.3.2 Der Vorauswahlausschuß besteht aus fünf sachverständigen Persönlichkeiten, die vom Bundesminister des Innern berufen werden.

7.3.3 Der Vorwahlausschuß gibt sich eine Verfahrensordnung, die vom Bundesminister des Innern zu genehmigen ist; sie kann im Rahmen dieses Erlasses weitere Bestimmungen über Form und Inhalt der Anträge enthalten.

7.4 Ein fachlicher Beirat kann beim Bundesminister des Innern für Grundsatzfragen der Beurteilung der Gesamtprogramme von Lichtspieltheatern und der in ihnen aufgenommenen einzelnen Filme unter Berücksichtigung der besonderen Verhältnisse der Filmwirtschaft gebildet werden.

7.5.1 Die Mitglieder des Auswahl-, Vorschlags- und Vorauswahlausschusses sowie des Beirats sind unabhängig und an Weisungen nicht gebunden.

7.5.2 Die Mitglieder dieser Gremien sind verpflichtet, über die Entschlüssen und den Inhalt der Beratungen Stillschweigen zu bewahren.

7.6.1 Die an den Sitzungen teilnehmenden Mitglieder dieser Gremien erhalten mit Ausnahme des Vorsitzenden des Auswahlausschusses Reisekostenvergütung nach Stufe E der Reisekostenbestimmungen für Bundesbeamte in der jeweils geltenden Fassung sowie eine Sitzungsvergütung von 65,— DM je Sitzungstag.

7.6.2 Die Mitglieder des Auswahlausschusses erhalten Entschädigungen von 70,— DM für Prüfung eines Filmvorhabens oder eines Drehbuchs, von 30,— DM für Prüfung eines Drehbuchentwurfs und von 20,— DM für Prüfung eines Kurzfilmvorhabens. Die Mitglieder des Vorauswahlausschusses erhalten Entschädigungen von 70,— DM für Prüfung von Filmvorhaben oder Drehbüchern, die dem Auswahlausschuß vorgelegt werden, von 50,— DM für Prüfung der übrigen Filmvorhaben oder Drehbücher, von 30,— DM für Prüfung von Drehbuchentwürfen und von 10,— DM für Prüfung offensichtlich ungeeigneter Anträge; diese Entschädigungen werden auf Prüfungsentschädigungen für Mitglieder des Auswahlausschusses angerechnet.

8. Vorschläge, Anträge und Vorauswahl

8.1 Filme

8.1.1 Vorschläge für die Auszeichnung von Filmen und Einzelleistungen können von jedem Mitglied des

Auswahlausschusses eingereicht und müssen zu Beginn der Sitzung begründet werden.

8.1.2 Die Freiwillige Selbstkontrolle der Filmwirtschaft und die Filmbewertungsstelle Wiesbaden können dem Bundesminister des Innern Anregungen für Förderungen nach den Nrn. 1, 2.1 und 2.2 geben.

8.1.3 Der Auswahlausschuß beschließt, welche Filme an der Auswahl teilnehmen; er kann mit einer Mehrheit von zwei Dritteln Filme zulassen, die erst während der Sitzung vorgeschlagen werden.

8.2 Filmvorhaben

8.2.1 Anträge für die Förderung von Filmvorhaben, Drehbüchern und Drehbuchentwürfen sind beim Bundesminister des Innern oder beim Vorauswahlausschuß bei der Freiwilligen Selbstkontrolle der Filmwirtschaft, 6202 Wiesbaden-Biebrich, Schloß, Anträge auf Förderung von Kurzfilmvorhaben nur beim Bundesminister des Innern einzureichen. Soweit nichts anderes bekannt gegeben wird, sind Anträge für die Förderung von Filmvorhaben, Drehbüchern und Drehbuchentwürfen bis zum 1. Juli und von Kurzfilmvorhaben bis zum 1. September eines jeden Jahres bei den genannten Stellen einzureichen.

8.2.2 Der Bundesminister des Innern registriert die Anträge und leitet sie an den Vorauswahlausschuß weiter; er übersendet den Mitgliedern des Auswahlausschusses ein Verzeichnis aller eingegangenen Anträge.

8.2.3 Aus den Anträgen müssen Inhalt und Gestaltung des geplanten Films deutlich erkennbar sein; für alle Filmvorhaben sind mindestens Stablisten, Kosten- und Finanzierungsplan, steuerliche Unbedenklichkeitsbescheinigungen des Finanzamtes, bei Filmvorhaben mit Spielhandlung Besetzungslisten beizufügen. Auf Kosten des Antragstellers kann ein Gutachten eines Wirtschaftsprüfers darüber beigegeben werden, ob die veranschlagten Kosten des Vorhabens angemessen sind.

8.2.4 Drehbücher und Drehbuchentwürfe sind in sechzehn, Kurzfilmvorhaben in elf gut lesbaren Ausfertigungen einzureichen; in besonderen Ausnahmefällen kann der Bundesminister des Innern die Erstattung der Vervielfältigungskosten an den Antragsteller übernehmen, wenn mindestens fünf Ausfertigungen eingereicht sind.

8.2.5 Der Vorauswahlausschuß prüft die fristgerecht eingegangenen Anträge. Nachfristen können nur in besonderen Ausnahmefällen gewährt werden. Dem Bundesminister des Innern werden unverzüglich die Vorschläge für den Auswahlausschuß sowie alle nicht vorgeschlagenen Anträge übersandt. Dem Auswahlausschuß muß mindestens ein Exemplar jedes nicht vorgeschlagenen Antrags mit Unterlagen während der Sitzung vorliegen.

8.3 Programme der Lichtspieltheater

Lichtspieltheater, die sich am Auswahlverfahren nach Nr. 3 beteiligen wollen, legen dem Bundesminister des Innern das Programm für die abgelaufene Spielzeit in sechsfacher Ausfertigung bis zum 1. Oktober eines jeden Jahres vor.

9. Vergabe

9.1 Der Bundesminister des Innern entscheidet aufgrund der Beschlüsse des Auswahlausschusses, verkündet die Preise und Auszeichnungen und gibt die Prämien bekannt. Ein Prämienanspruch wird erst mit schriftlicher Zuerkennung begründet.

9.2 Filmförderungsmittel können nur nach Maßgabe des Bundeshaushaltsplans vergeben werden.

9.3 Der Bundesminister des Innern behält sich das

Recht vor, die bestimmungsgemäße Verwendung der Prämie nachweisen zu lassen.

- 9.4 Der Hersteller eines nach diesem Erlaß geförderten Films ist verpflichtet, der Bundesrepublik Deutschland

— bei Schwarz-Weiß-Filmen eine Normalfilmkopie und eine Schmalfilmkopie (16 mm),

— bei Farbfilmen eine Farbfilmkopie (35 mm),
in technisch einwandfreiem Zustand auf seine Kosten für Archivzwecke zu übereignen.

- 9.5 Von Filmvorhaben, Drehbüchern und Drehbuchentwürfen verbleibt ein Exemplar des Drehbuches bzw. des Entwurfs beim Bundesministerium des Innern.

- 9.6 Zur Information der Öffentlichkeit über filmkünstlerische Leistungen können in besonderen Fällen Mittel zur Verfügung gestellt werden. Der Bescheid über die Bewilligung der Förderungsmittel kann erforderlichenfalls entsprechende Bedingungen enthalten.

- 9.7 Wer vorsätzlich gegen die Bestimmungen des Erlasses verstößt, kann von einer weiteren Teilnahme an den Filmförderungsmaßnahmen ausgeschlossen werden. Nr. 6.10.5 Satz 2 gilt entsprechend, sofern und soweit nach diesem Erlaß gezahlte Mittel im Zusammenhang mit dem Verstoß verwandt worden sind.

10. Schlußbestimmungen

- 10.1 Der Bundesminister des Innern kann in besonderen Fällen von diesen Bestimmungen abweichen; er entscheidet Zweifelsfragen bei der Auslegung dieses Erlasses.
- 10.2 An der Förderung können Filme aus Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaften teilnehmen, wenn und soweit die Gegenseitigkeit gewährleistet ist.
- 10.3 Dieser Erlaß ersetzt den Erlaß vom 13. Juni 1969 (GMBI. S. 282) und tritt am 24. April 1970 in Kraft.

Lebenslauf

Am 15. April 1944 wurde ich als Sohn des Textilkaufmanns Karl Schwakenberg und seiner Ehefrau Erna, geb. Broch, in Unna/Westfalen geboren. Ich besitze die deutsche Staatsangehörigkeit.

Von 1950 bis 1954 besuchte ich die Volksschule in Kamen/Westfalen. Ab 1954 war ich Schüler des Städtischen Neusprachlichen Gymnasiums Kamen, an dem ich im Februar 1963 die Reifeprüfung ablegte.

Zum Sommersemester 1963 begann ich mit dem Studium der Betriebswirtschaftslehre an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster. Ab Sommersemester 1965 studierte ich Rechtswissenschaft und bestand am 29. November 1969 die erste juristische Staatsprüfung bei dem Oberlandesgericht Hamm.

Seit dem 1. Mai 1970 bin ich als wissenschaftliche Hilfskraft im Institut für Wirtschaftsverwaltungsrecht der Universität Münster tätig. Am 1. Juli 1971 wurde ich als Referendar in den juristischen Vorbereitungsdienst des Landes Nordrhein-Westfalen aufgenommen.

